

MENACE DE DÉLOCALISATION ET DE DÉSinVESTISSEMENT

MYTHE OU RÉALITÉ ?

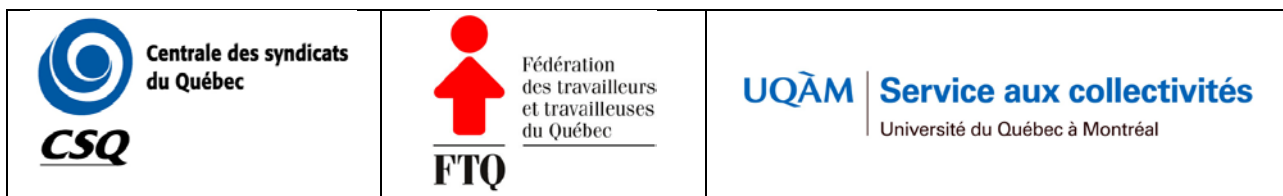
Recension des écrits – Concurrence fiscale

Par

Philippe Langlois, étudiant au doctorat en sociologie

Université du Québec à Montréal

FÉVRIER 2015



Menace de délocalisation et de désinvestissement – Mythe ou réalité ?

Cette recension des écrits a été réalisée dans le cadre d'un projet mis en œuvre par la Centrale des syndicats du Québec et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec en collaboration avec le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Recension des écrits supervisée par :

Éric Pineault, professeur, Département de sociologie, UQAM

Assistant de recherche :

Philippe Langlois, étudiant au doctorat en sociologie, UQAM

Composition du comité d'encadrement du projet :

Lise Côté, conseillère syndicale, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

Pierre-Antoine Harvey, conseiller syndical, Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Philippe Langlois, étudiant au doctorat en sociologie, UQAM

Maxence L. Valade, étudiant au baccalauréat en sociologie, UQAM

Éric Pineault, professeur, Département de sociologie, UQAM

Martine Blanc, agente de développement, Service aux collectivités de l'UQAM

Cette recherche a été réalisée grâce au financement des partenaires suivants :

Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)

et au soutien du Service aux collectivités de l'UQAM.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 4 |
| 1. La concurrence fiscale - Revue de la littérature | 6 |
| 1.1 Méthodologie | 6 |
| 1.2 Les déterminants de la concurrence fiscale | 7 |
| 1.2.1 Le taux d'imposition..... | 7 |
| 1.2.2 L'autonomie fiscale des territoires | 8 |
| 1.2.3 L'autre aspect de la concurrence fiscale | 8 |
| 1.2.4 Les diverses formes de la mobilité du capital | 8 |
| 1.2.5 Le cocktail fiscal et la concurrence verticale..... | 9 |
| 1.2.6 En conclusion | 10 |
| 1.3 Le transfert de revenus | 10 |
| 1.3.1 La technique du transfert de revenus | 11 |
| 2. La concurrence fiscale au Québec et au Canada..... | 12 |
| 2.1 Le portrait de la fiscalité des grandes entreprises au Canada et au Québec..... | 12 |
| 2.2 La littérature sur la concurrence fiscale au Canada | 14 |
| 2.3 Le transfert de profits au Canada et au Québec : l'établissement d'un paradis fiscal nordique ? | 15 |
| 3. D'autres solutions sont-elles possibles ? | 17 |
| 4. Bibliographie..... | 21 |

Introduction

En ces temps où l'équilibre budgétaire est devenu une véritable profession de foi des gouvernements, on cherche à atteindre cet objectif en réduisant le plus radicalement possible les dépenses de l'État, que ce soit au Québec ou ailleurs. Ce faisant, on devient prisonnier d'une idéologie de l'austérité qui ne perçoit l'horizon fiscal que comme un vaste champ où l'on doit réduire les dépenses à qui mieux mieux. La proposition de hausser les revenus de l'État n'est que trop rarement avancée. Lorsqu'elle l'est, elle se heurte aux lieux communs : les Québécoises et Québécois sont déjà trop imposés et, si l'on impose davantage les entreprises, elles fuiront la province pour aller investir ailleurs, ce qui ralentira la croissance économique et la création d'emplois. Il ne semble donc pas y avoir d'autres choix que de procéder aux compressions budgétaires qui, pourtant, créent de nombreux problèmes sociaux et ralentissent l'économie en diminuant l'investissement de l'État.

C'est à un de ces lieux communs, celui sur l'imposition des grandes entreprises, que la présente étude s'attaque. Pourquoi nous penchons-nous sur l'imposition des grandes entreprises et non celles des individus ? Les raisons sont multiples; en premier lieu, parce que c'est là que se trouve l'argent. Depuis plusieurs années, les grandes entreprises canadiennes et québécoises jouissent dans l'ensemble (bien entendu, c'est différent selon les secteurs) d'une croissance de leurs profits, en plus de voir leurs réserves de liquidités monter en flèche¹ comme à la suite des politiques d'allègement fiscal qui ont suivi la crise de 2008-2009. En second lieu, comme nous allons le voir un peu plus loin, les grandes entreprises canadiennes et québécoises paient un faible pourcentage d'impôts en comparaison de la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)², alors que les individus, surtout ceux de la classe moyenne, versent un pourcentage assez élevé de leurs revenus à l'État. De plus, le taux d'imposition des entreprises a diminué au cours des dernières décennies, tant au provincial qu'au fédéral. Il y a donc un plus grand potentiel de revenus fiscaux. En troisième lieu, il nous semble plus aisé de légitimer du point de vue médiatique une hausse des impôts des grandes entreprises. En effet, il faut tirer des leçons du fiasco qu'a été la tentative du Parti Québécois (PQ), après son élection en septembre 2012, de procéder à une hausse des impôts des individus les plus aisés. On se rappellera que le projet du PQ avait été férocement critiqué par diverses organisations au cours d'une offensive médiatique d'envergure qui avait présenté la figure de la personne salariée de la haute classe moyenne comme une martyre fiscale dont l'État cherchait à empirer le calvaire. Il semble qu'il est plus politiquement, médiatiquement et socialement acceptable de proposer une hausse des impôts des entreprises.

Le présent document tâchera alors de procéder à l'évaluation critique de l'argument selon lequel la hausse de l'imposition des entreprises menace réellement l'investissement productif, la croissance économique ainsi que les recettes fiscales du gouvernement. Pour ce faire, nous nous pencherons sur le concept de concurrence fiscale. Il peut être défini comme la compétition que se livrent les administrations de différents territoires pour attirer les investissements productifs et les revenus fiscaux en ajustant le taux d'imposition des entreprises³. Les différents territoires peuvent être différents pays, comme ils peuvent être

¹ IRIS. *La surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, janvier 2015.

² KPMG. *Canada : toujours le pays le plus concurrentiel pour les entreprises*, Toronto, 17 juin 2014.

³ BLÖCHLIGER, Hansjörg, et José PINERO-CAMPOS. *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, OCDE, 2012.

différents niveaux d'administration à l'intérieur d'un même pays (provinces, régions, villes, etc.). Nous allons d'ailleurs, au sein de ce rapport, nous pencher plus particulièrement sur la concurrence fiscale entre différentes provinces et états afin de bien comprendre cette dynamique entre les provinces canadiennes et les états des États-Unis. Ce choix se justifie par le fait qu'il semble exister une compétition féroce entre les provinces et états nord-américains sur le plan fiscal. La concurrence fiscale tend à pousser les taux d'imposition vers le bas, chaque territoire tentant de battre l'autre pour attirer les firmes. Au sein de cette concurrence, on retrouve souvent un ou des leaders qui prennent l'initiative des baisses de taux d'imposition et qui poussent les autres territoires à faire de même, instaurant ainsi une dynamique de mimétisme fiscal.

Le concept de concurrence fiscale permet de mieux comprendre et de mieux analyser l'impact du taux d'imposition sur les entreprises. En effet, dans une économie ouverte où la mobilité du capital est grande, un territoire qui hausse les impôts des firmes pourrait voir le capital productif s'envoler vers d'autres territoires où l'impôt est moins lourd et subir ainsi les effets pervers de ses propres politiques. C'est du moins ainsi que l'argument se présente et que certains l'utilisent pour justifier la réduction des impôts des entreprises. Cependant, nous verrons que l'étude de la littérature portant sur ce concept nous permettra de remettre en question la portée de cet argument. D'abord, l'imposition ne représente que l'un des nombreux critères pris en compte par les entreprises lorsqu'elles en viennent à prendre des décisions d'investissement. De plus, l'impôt des entreprises est si faible au Canada et au Québec, comparativement à celui de nos voisins du Sud, qu'il est difficile d'argumenter qu'une hausse par ces derniers ferait fuir l'investissement.

Toutefois, il ressort de la littérature sur la concurrence fiscale un aspect primordial qui est pourtant rarement pris en compte dans le débat sur l'imposition des entreprises : celui du transfert des revenus qui permet aux grandes firmes installées dans plusieurs territoires d'échapper aux impératifs de la fiscalité. Le transfert des revenus est un ensemble de pratiques essentiellement comptables qui permet aux firmes « d'optimiser » leur taux d'imposition et ainsi de mettre à l'abri de la fiscalité une grande partie de leurs revenus. Il n'est pas exagéré de prétendre que la concurrence fiscale se joue grandement sur ce champ de bataille où les différents territoires cherchent à augmenter leurs recettes fiscales non pas en attirant les investissements productifs, mais plutôt en attirant les flux financiers des grandes entreprises par le biais de taux d'imposition bas et d'avantages fiscaux. Nous verrons que cet enjeu majeur de la concurrence fiscale telle qu'elle est pratiquée maintenant nous force à revoir le débat portant sur la fiscalité des entreprises ainsi que les formes d'imposition.

Le présent document se divisera en trois parties. Tout d'abord, nous étudierons la littérature portant sur la concurrence fiscale en général, en soulignant les déterminants de cette dernière ainsi que l'enjeu du transfert de revenus. Par la suite, nous nous pencherons sur la concurrence fiscale au Canada et au Québec, tout en portant encore une fois une attention particulière au transfert de revenus. Puis, en guise de conclusion, nous proposerons des solutions de remplacement réalistes permettant de hausser le taux d'imposition des entreprises sans faire fuir l'investissement productif ni perdre au jeu des transferts de revenus pratiqués par les grandes firmes.

1. La concurrence fiscale – Revue de la littérature

La littérature portant sur la concurrence fiscale est vaste et parfois contradictoire. Certains auteurs en viennent à nier l'existence même d'une concurrence fiscale entre pays ou à l'intérieur d'un même pays alors que d'autres affirment qu'elle est un fait bien réel qui décompose les assiettes fiscales des États. Nous tenterons ici de mettre en évidence les éléments les plus importants relativement à l'imposition des grandes firmes afin de dresser un portrait général d'efforts théoriques et empiriques réalisés autour de cet enjeu. Nous allons à priori évaluer la méthodologie et les prémisses des diverses analyses de la concurrence fiscale pour ensuite identifier les déterminants de celle-ci, qui ressortent des différentes études faites sur le sujet. Pour finir, nous aborderons l'enjeu du transfert de revenus afin de voir de quelle façon cela transforme le débat autour de la concurrence fiscale.

1.1 Méthodologie

Les études produites sur la concurrence fiscale nationale font très souvent appel à une méthodologie basée sur la modélisation mathématique du problème. Il existe en général deux types de modèles. Le premier est empirique et tente d'établir l'existence ou non de la concurrence fiscale ainsi que ses effets en observant l'évolution des différents taux d'imposition propres à chaque territoire combinée à l'évolution des investissements productifs réalisés sur leur territoire⁴. Le deuxième est spéculatif et théorique : il s'agit de modèles mathématiques basés sur une série d'hypothèses qui génèrent des conclusions qui ne font pas référence à une situation empirique précise, mais qui sont essentiellement spéculatives. La validité de ces modèles se fonde sur leur capacité à refléter le plus fidèlement possible la réalité sociale, politique et économique de la concurrence fiscale⁵. Soulignons que les modèles empiriques peuvent avoir tendance à verser dans le spéculatif, alors que les modèles spéculatifs comportent eux-mêmes des éléments plus empiriques.

Fait intéressant, les modèles à caractère empirique ont, selon nos propres observations, plutôt tendance à conclure que la concurrence fiscale est une réalité qui amoindrit les taux d'imposition, alors que les modèles à caractère théorique tendent généralement à conclure qu'il n'y a pas réellement de concurrence fiscale. Dans les deux cas, les conclusions sont largement, voire entièrement, dépendantes des prémisses de base sur lesquelles se fondent les modèles utilisés. Ces prémisses sont parfois discutables. Elles contiennent toujours une part idéologique, en ce sens qu'elles sont conçues en fonction d'une certaine vision que les auteurs se font de l'économie, de l'État et de la fiscalité. Dans le cas de l'État, par exemple, plusieurs auteurs élaborent leurs modèles en le considérant comme une institution dont les décisions sont prises en fonction du bien commun, pour attirer la faveur des électeurs ou bien afin de maximiser les pouvoirs et les privilèges des bureaucrates. Aucun modèle, selon nos lectures, ne considère que l'État puisse être touché par la corruption, l'idéologie ou le lobbying de groupes de pression. L'État est aussi considéré comme un « voleur » de valeur, c'est-à-dire qu'il effectue une ponction sur la valeur créée dans la société, mais sans en créer lui-même. Finalement, on considère en général que l'État doit chercher à établir une politique fiscale « efficiente », mais peu d'auteurs décrivent précisément ce que ce concept exprime de façon précise.

⁴ Pour des exemples de modèles empiriques, voir l'ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, 2009; CHIRINKO et WILSON; YAO et ZHANG.

⁵ Pour des exemples de modèles spéculatifs, voir MINTZ et SMART; HAUPTMEIER et FERI.

Ces quelques exemples démontrent bien à quel point les prémisses des modèles, et donc leurs conclusions, procèdent de choix théoriques et idéologiques qui peuvent en tout temps être débattus et remis en question. La diversité de ces prémisses explique alors la diversité des modèles et des résultats des différentes analyses de la concurrence fiscale. Devant une telle palette de conclusions divergentes, il est parfois difficile de déterminer qui a « raison » et qui a « tort ». Cependant, il semble y avoir un relatif consensus sur l'existence de la concurrence fiscale. Plus précisément, si plusieurs auteurs n'identifient pas de concurrence fiscale entre territoires en ce qui a trait aux taux d'imposition des particuliers, une majorité d'entre eux s'accorde pour corroborer l'existence d'une concurrence fiscale pour ce qui est de l'imposition des firmes⁶, ce qui est le sujet qui nous intéresse.

1.2 Les déterminants de la concurrence fiscale

1.2.1 Le taux d'imposition

Il va de soi que le taux d'imposition des firmes doit être l'élément central d'une analyse de la concurrence fiscale. Or, c'est un élément qui s'avère être plus fugitif qu'il ne le semble de prime abord. En effet, il est relativement aisé de déterminer, pour un territoire donné, le taux d'imposition des firmes en vigueur. Il est, par exemple, de 11,5 % au Québec et de 10 % en Alberta. Cependant, celui-ci est le taux statutaire, mais il ne représente pas nécessairement le taux réel payé par une entreprise établie dans ces provinces. En réalité, le taux statutaire est au mieux approximatif, et au pire carrément invalide⁷. Il en est ainsi, car il est transformé, directement ou indirectement, par divers facteurs qui se combinent pour donner le taux réel d'imposition : les crédits d'impôt, les exemptions d'impôts, les prêts sans intérêt, les industries favorisées, les aides aux entreprises, les taxes sur la masse salariale, les cotisations sociales, etc. Le taux réel devient ainsi personnalisé, en ce sens que chaque entreprise, selon sa taille, la branche d'industrie dans laquelle elle se trouve, les avantages fiscaux dont elle peut se prévaloir, les investissements qu'elle a effectués durant l'année courante ainsi que de nombreux autres facteurs, paie un taux qui lui est propre. Ce taux, dans le cadre de recherches sur la fiscalité, est impossible à déterminer à l'avance et ne peut être calculé qu'a posteriori, individuellement ou en agrégé. Le taux statutaire s'avère donc être une piètre mesure pour calculer le taux effectif d'imposition des entreprises. Certaines études, sur lesquelles nous allons revenir un peu plus loin⁸, démontrent d'ailleurs que bien des grandes entreprises paient un taux réel qui n'a rien à voir avec le taux officiel auquel elles doivent apparemment se plier. L'exemple d'Apple, la célébrité américaine qui ne paie pratiquement aucun impôt aux États-Unis, où l'impôt des firmes est relativement lourd, illustre bien cette réalité. Soulignons pour terminer que peu d'études prennent en considération le taux d'imposition réel, probablement en raison du fait qu'il est extrêmement difficile à déterminer.

⁶ *Idem.*

⁷ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires*, Secrétariat général de l'OCDE, février 2013.

⁸ LAUZON, Léo-Paul, Martine LAUZON et Frédéric ROGENMOSER. *Le réel taux d'imposition de grandes entreprises canadiennes : du mythe à la réalité : Analyse socio-économique de 2009 à 2011 des plus grandes entreprises canadiennes*, Laboratoire d'études socio-économiques de l'UQAM, octobre 2012.

1.2.2 L'autonomie fiscale des territoires

La concurrence fiscale dépend d'abord de l'autonomie fiscale que le gouvernement central autorise à chaque province et état. De plus, d'autres caractéristiques des provinces et états entrent aussi en ligne de compte. L'importance de l'économie locale, la présence de grands centres urbains, de ressources à bas prix, d'une population importante ou d'un vaste territoire peuvent jouer un rôle dans la concurrence fiscale. Une province comme l'Ontario, qui possède un énorme pôle urbain, économique et financier en la ville de Toronto, jouit au sein de la concurrence fiscale d'un rapport de force dont ne peut se prévaloir une province comme la Saskatchewan, qui ne compte pas de grande métropole et qui peine à attirer des firmes d'importance sur son territoire.

1.2.3 L'autre aspect de la concurrence fiscale

Il existe dans la littérature de langue anglaise une distinction importante entre *tax competition* et *fiscal competition*⁹. Le premier terme renvoie à la concurrence fiscale au strict plan du taux d'imposition, et le deuxième terme renvoie à la concurrence fiscale sur le plan de tous les services et avantages qu'un État peut offrir à des investisseurs et dont le taux d'imposition n'est qu'un élément. Ainsi, les subventions aux entreprises, un système d'éducation qui fournit une main-d'œuvre de qualité, des infrastructures haut de gamme ou un système de santé universel sont autant d'éléments dont les firmes tiennent compte lorsqu'elles prennent des décisions d'investissement. En fait, plusieurs études démontrent que ces facteurs sont souvent considérés comme prioritaires par les firmes en comparaison du taux d'imposition¹⁰. Or, dans la spirale de la concurrence fiscale, les États voient leurs revenus diminuer, ce qui met à mal leur capacité à offrir ces avantages très coûteux qui revêtent une si grande importance aux yeux des firmes. La concurrence fiscale comporte en elle-même une contradiction majeure que soulignent certains auteurs¹¹, celle de menacer la qualité même des services économiques rendus par l'État. C'est d'ailleurs la conséquence d'une vision de l'économie qui perçoit l'État comme ne créant aucune valeur : ces services deviennent invisibles et ne sont pas pris en compte par les auteurs qui avancent de telles prémisses.

1.2.4 Les diverses formes de la mobilité du capital

La mobilité du capital est un élément central de la concurrence fiscale. C'est parce que le capital est, à notre époque, hautement mobile à travers les différents territoires que la concurrence fiscale peut s'imposer aux États. Cependant, cette mobilité n'est certes pas homogène et prend bien des formes selon les caractéristiques desdits territoires, le type de firmes et le genre d'activité économique que l'on y trouve. L'élément premier à considérer quand il s'agit d'évaluer la mobilité du capital est l'importance des installations et du capital physique d'une firme¹². Plus elle est grande, et plus une firme sera freinée dans sa volonté de déplacer ses activités. Au contraire, une firme qui utilise que peu d'infrastructure possède une

⁹ BLÖCHLIGER, Hansjörg, et José PINERO-CAMPOS, *op. cit.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² BARTESLMAN, Eric J., et Roel BEETSMA. « Why pay more? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries », Tinbergen Institute Discussion Paper, dans *The Journal of Public Economics*, vol. 87, n° 9-10, 2003, p. 2225-2252.

mobilité plus grande. Plus encore, l'attachement au marché local est aussi un élément qui influence la mobilité. Plus une firme est rattachée au marché qui existe dans le territoire où elle est établie, moins elle est mobile. Ensuite, la qualité de la main-d'œuvre joue un rôle clé. Certaines firmes nécessitent une main-d'œuvre spécialisée (par exemple l'industrie des jeux vidéo) qui est pratiquement inexistante dans certains territoires, ce qui limite encore une fois leur mobilité. De nombreux autres facteurs, comme la proximité de clients importants, les coûts de transport, les coûts énergétiques, peuvent grandement influencer la mobilité du capital. L'idée essentielle est que la mobilité est très variable selon les firmes, alors que plusieurs modèles d'analyse partent de la prémisse que le capital est mobile de façon inhérente et homogène.

Il est primordial de prendre en considération le fait que la mobilité du capital entre différents territoires ne peut être que le privilège de firmes de grande taille. En effet, les petites et moyennes firmes sont très souvent fortement rattachées au marché local, à leurs clients et à leurs fournisseurs. Elles sont imbriquées dans les communautés et n'ont pas de sens, désincarnées d'elles. De plus, elles ne possèdent pas les ressources et les moyens financiers pour entreprendre un déménagement de leurs activités. La mobilité ne leur est aucunement envisageable. Ce sont les grandes firmes qui peuvent se permettre de choisir un territoire dans lequel investir, ou encore de déplacer leurs activités d'un territoire à un autre, alors que tous leurs réseaux des petites et moyennes entreprises (PME) sont condamnés. La taille des entreprises est donc elle aussi un facteur déterminant dans la mobilité du capital.

1.2.5 Le cocktail fiscal et la concurrence verticale

La concurrence fiscale entre différents provinces et états se fait sur un axe horizontal, où des territoires d'un même palier gouvernemental cherchent à attirer les différents investisseurs. Toutefois, il existe aussi un axe horizontal, qui se situe dans les interactions entre différents paliers gouvernementaux, par exemple entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral du Canada. Cet axe d'interaction peut parfois jouer un rôle important dans la concurrence fiscale qui a cours au sein d'un pays¹³. D'un côté, le gouvernement central propose lui-même un taux d'imposition statutaire, qui se rajoute au taux provincial et dont l'application réelle varie grandement en fonction de divers facteurs, d'avantages fiscaux, etc. Ces facteurs peuvent se combiner avec certains éléments fiscaux des provinces et états au sein de ce que la littérature anglophone nomme le *Tax Mix*, le cocktail fiscal¹⁴. Celui-ci est propre à chaque territoire et influe sur le taux d'imposition réel que les firmes auront à payer. D'un autre côté, certains gouvernements nationaux encadrent la concurrence fiscale par des outillages législatifs qui viennent augmenter ou diminuer l'autonomie fiscale des gouvernements des provinces et états et la capacité des firmes à déménager leurs activités ou encore modifier les taux provinciaux.

¹³ HAUPTMEIER, Sebastian, Ferdinand MITTERMAIER et Johannes RINCKE. *Fiscal Competition over Taxes and Public Inputs : Theory and Evidence*, CESifo, document de travail n° 2499, Banque centrale européenne, document de travail n° 1033, mars 2009.

¹⁴ BLÖCHLIGER, Hansjörg, et José PINERO-CAMPOS, *op. cit.*

1.2.6 En conclusion

Comme nous venons de le démontrer, l'analyse du phénomène de la concurrence fiscale dépend de multiples facteurs tels que les différents types de firmes, les conditions qui existent dans chaque pays ou les structures étatiques et leurs liens entre elles. Cela dit, la concurrence fiscale entre territoires sur le plan de l'imposition des firmes est un phénomène qui semble généralisé à travers les pays développés, tant aux États-Unis¹⁵ qu'au Japon¹⁶ ou en Norvège¹⁷. Cela fournit une explication à la baisse observée des taux d'imposition des firmes tant au point de vue national que provincial et régional¹⁸. L'analyse qu'on en fait dépend bien entendu des prémisses adoptées au sein des modèles formels chargés de rendre compte de la situation. Cependant, comme nous allons le voir dans la partie suivante, un aspect pourtant primordial de la concurrence fiscale au 21^e siècle est soit oublié ou mis rapidement de côté par bon nombre d'études, c'est-à-dire le transfert de revenus.

1.3 Le transfert de revenus

Jusqu'à maintenant, nous avons traité de la concurrence fiscale d'une façon que l'on peut considérer comme « orthodoxe ». C'est-à-dire que nous avons considéré le cas où différents territoires entrent en compétition l'un contre l'autre pour attirer les investissements productifs des grandes firmes et ainsi augmenter leurs revenus, la création d'emplois et favoriser la croissance économique. Par exemple, les provinces de l'Ontario et du Québec peuvent entrer en compétition l'une contre l'autre pour attirer de grandes firmes d'aéronautique sur leur territoire en abaissant le taux d'imposition et en offrant de nombreux avantages fiscaux.

C'est ainsi que le sujet de la concurrence fiscale est en général traité dans les médias et par la majeure partie des économistes. Pourtant, la concurrence fiscale prend de nos jours un visage bien différent de l'exemple que nous venons de décrire, celui de l'*income shifting* ou du transfert des revenus. C'est une pratique qui consiste à optimiser les flux financiers au sein d'une même entreprise en transférant les revenus d'un territoire à l'autre, bénéficiant ainsi des avantages des différents régimes fiscaux sans avoir à effectuer un réel déplacement de capital tangible. C'est donc une pratique essentiellement comptable et virtuelle, fort semblable à l'évasion fiscale, et qui peut prendre de multiples formes suivant les différentes stratégies financières adoptées par les firmes. Derrière la diversité des formes, toutes ces stratégies partent du principe de « transférer les bénéfiques vers les pays ou territoires où ils sont le moins taxés et [de] transférer les dépenses là où les possibilités de déduction sont les plus importantes¹⁹ ». Cela exige simplement que la firme en question ait des activités dans les territoires dont elle veut profiter du régime fiscal, soit sous la forme de filiales séparées, soit sous la forme d'une entité corporative unique²⁰. Il faut ensuite faire appel à des comptables chevronnés qui ont une profonde connaissance des régimes fiscaux de chaque

¹⁵ CHIRINKO, Robert S., et Daniel J. WILSON. *Tax Competition Among U.S. States: Racing to the Bottom or Riding on a Seesaw?* CESifo, document de travail n° 3535, juillet 2011.

¹⁶ GICHIRU, Wangari, et autres. *Sub-Central Tax Competition in Canada, the United States, Japan, and South Korea*, OCDE, Workshop in International Public Affairs, document de travail n° 860, mai 2009.

¹⁷ CARLSEN, Fredrik, Bjorg LANGSET et Jorn RATTSO. « The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments », dans *Journal of Urban Economics* n° 58, 2005, p. 273-288.

¹⁸ BLÖCHLIGER, Hansjörg, et José PINERO-CAMPOS, *op. cit.*

¹⁹ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, *op. cit.*

²⁰ *Idem.*

territoire ciblé et qui peuvent ainsi tirer profit de toutes les failles, avantages et lacunes desdits régimes fiscaux afin d'en faire profiter la firme en question. De telles pratiques exigent des ressources considérables que seules de grandes firmes peuvent se permettre d'investir. Il est très difficile pour les petites et moyennes firmes de faire du transfert de profits.

1.3.1 La technique du transfert de revenus

Le transfert de revenus ne peut se faire que lorsqu'une société possède des filiales au sein de plusieurs territoires. Une telle société peut alors vendre des biens et des services d'une filiale à une autre, à un prix plus bas que le prix réel du marché pour ces produits ou ces services. Lorsqu'une filiale vend quelque chose à une autre située dans un territoire dont le taux d'imposition est faible, elle le fait à une fraction du coût réel; la société peut ainsi déplacer ses recettes et ses profits.

Cette technique de base se déploie en de multiples mécanismes comptables extrêmement sophistiqués qui s'adaptent aux besoins des firmes et à la comptabilité des différents territoires. Des firmes comptables se spécialisent dans ce type de services qu'elles offrent à leurs clients désireux d'échapper au poids de la fiscalité.

Les répercussions de ce type de pratiques, de plus en plus courantes, sont énormes quant à la concurrence fiscale. Premièrement, la mobilité du capital prend alors une autre forme : on ne parle plus de capital réel, productif, mais de capital financier, virtuel, possédant une mobilité presque infinie et immédiate. Les grosses usines difficiles à déplacer peuvent demeurer au même endroit, mais les profits sont transférés dans un autre territoire offrant un taux d'imposition plus bas. Conséquemment, l'espace dans lequel se déroule la concurrence fiscale n'est plus un espace économique dit réel, mais un espace financier, légal, comptable et entièrement virtuel. Deuxièmement, le choix pour une grande firme de réaliser un investissement productif dans un territoire ou un autre ne prend plus en compte le taux d'imposition des entreprises. Les firmes effectuent ce choix en fonction des différents avantages (main-d'œuvre, infrastructure, etc.) que représente un territoire par rapport aux autres, établissent une usine et transfèrent ensuite leurs profits vers un autre territoire qui propose un régime fiscal plus intéressant. Il devient donc de plus en plus faux de prétendre que la hausse du taux d'imposition compromet la croissance économique : dans le cas des grandes firmes, cela n'a que peu d'importance grâce au transfert de profits. Troisièmement, la concurrence fiscale entre territoires devient ainsi non pas une bataille pour la croissance économique et la création d'emplois, mais une bataille pour les revenus fiscaux. Au sein d'un même pays, différentes régions et provinces peuvent tenter d'attirer les revenus financiers des firmes en abaissant leur taux d'imposition. Cela peut mener à la situation paradoxale où un territoire qui baisse son taux d'imposition des firmes peut attirer les transferts de revenus et ainsi augmenter ses revenus fiscaux ! Cette augmentation s'avère cependant un avantage comparatif temporaire où un territoire accapare une partie plus grande d'un ensemble global de revenus fiscaux qui, lui, diminue au fur et à mesure que la concurrence fiscale fait baisser les taux d'imposition. Le transfert de revenus réduit donc l'assiette fiscale globale au sein d'un même pays et pousse les différents territoires à se battre pour des revenus qui décroissent.

Par définition, le transfert de revenus se révèle être assez opaque et difficile à cerner²¹. Ces opérations comptables demeurent en général plus ou moins dissimulées au sein de

²¹ *Idem.*

l'entreprise. Il est souvent très difficile pour les autorités fiscales de les repérer et de les identifier. Au mieux, elles peuvent prendre en considération l'existence de telles pratiques et ajuster le taux d'imposition dans le but d'en profiter. Il est encore plus difficile pour les chercheurs de cerner toute l'étendue du problème. Plusieurs auteurs ont tenté, avec un succès relatif, d'évaluer l'ampleur du phénomène de transfert de revenus et des pratiques qui y sont associées, mais, comme pour l'évasion fiscale, c'est un problème que tous reconnaissent comme étant massif, mais que personne n'est en mesure d'évaluer avec précision²². Le cas d'Apple, qui ne paie pratiquement aucun impôt malgré des revenus titanesques, comme mentionnés précédemment, illustre bien l'efficacité de ces techniques comptables de haute voltige.

Ce qui semble néanmoins ressortir de la littérature la plus raffinée portant sur le sujet, c'est que la concurrence fiscale est maintenant dominée, du moins dans certains pays, par les pratiques de transferts de revenus^{23 24}. Il est possible d'affirmer que l'établissement du taux d'imposition des entreprises sur le plan des provinces et régions se ferait de plus en plus dans le but de bénéficier des transferts de revenus financiers. Il en résulte d'importantes implications pour tout le concept de concurrence fiscale, qui du coup se voit redéfini et redéployé sur un nouvel espace. Le débat orthodoxe sur la concurrence fiscale, celui que l'on trouve dans les cahiers de recherche du gouvernement et les pages économiques des grands médias, se dirige de plus en plus vers l'obsolescence.

2. La concurrence fiscale au Québec et au Canada

Cette partie, plus empirique, porte sur la concurrence fiscale entre les provinces du Canada ainsi que le rôle que prend le Québec au sein de cette concurrence. Nous allons d'abord dresser un portrait rapide de l'imposition des grandes entreprises au Canada et au Québec. Par la suite, nous allons résumer la littérature portant sur la concurrence fiscale au Canada, pour finalement nous pencher sur le transfert de revenus au pays et dans la Belle Province.

2.1 Un portrait de la fiscalité des grandes entreprises au Québec et au Canada

Contrairement à certaines idées reçues, la fiscalité des entreprises au Canada est très avantageuse. En fait, selon une récente étude de la firme comptable KPMG²⁵, le Canada est l'un des pays industrialisés qui imposent le plus faiblement les entreprises. En effet, le Canada affiche en 2014 un « indice de fardeau fiscal global » de 53,6, soit un indice largement plus faible que le Royaume-Uni, qui arrive en deuxième place avec 66,6, et loin devant les États-Unis qui, eux, affichent un indice de 100.

Cet indice est calculé à partir du taux statutaire d'imposition, qui est de 15 % au fédéral. Quant au taux statutaire des provinces, il se situe dans une fourchette qui va de 14 %, pour les provinces où il est le plus élevé, à 10 % là où il est le plus bas, soit en Alberta. Le Québec se trouve quant à lui aux alentours de la moyenne canadienne avec un taux de 11,5 %. Les

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ MINTZ, Jack, et Micheal SMART. *Income Shifting, Investment, and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada*, CESifo, document de travail n° 554, août 2011.

²⁵ KPMG, *op. cit.*

entreprises établies au Québec se voient imposées par les paliers fédéral et provincial à un taux combiné de 26,5 %. Ce taux a baissé constamment tout au long des dernières décennies puisqu'il était de 50 % en 1981²⁶ dans le cas des grandes entreprises²⁷. Le Canada n'a fait que suivre la tendance mondiale qui impose une trajectoire descendante aux taux d'imposition des entreprises.

Cependant, les taux présentés précédemment ne sont que statutaires et non effectifs. De plus, on ne perçoit pas la différence entre les grandes et les petites entreprises. Des calculs réalisés à partir des données de Statistique Canada²⁸ permettent d'établir une approximation du taux réel d'imposition payé par les entreprises au Canada en pourcentage de leurs profits : il était d'environ 40 % en 1991 et est descendu à environ 19 % en 2013, ce qui est significativement moins que le taux statutaire moyen de 27 %²⁹. Rappelons par ailleurs que ce taux effectif ne prend pas en considération la différence entre les petites et les grandes entreprises (ces dernières ayant beaucoup plus de moyens pour échapper à la fiscalité) ni ne prend en considération les aides diverses autorisées aux entreprises par le fédéral et les provinces. Il est donc tout à fait plausible de concevoir que le taux moyen des grandes entreprises est beaucoup plus bas que le 18 % mentionné précédemment.

Au Québec, des calculs³⁰ permettent de différencier les petites et moyennes entreprises des grandes entreprises. L'ensemble de celles-ci a réalisé en 2008 des bénéfices nets de 86 milliards de dollars. Les grandes entreprises, qui ne représentent que 2 % du nombre total des entreprises au Québec, se sont emparées de 82 % de ces revenus. Pourtant, elles n'ont payé que 58 % de l'impôt total versé par les entreprises, soit environ 4,6 milliards de dollars (ce montant inclut tous les impôts prélevés, y compris les cotisations sociales ainsi que la défunte taxe sur le capital, éliminée en 2010 par Québec). Cela signifie que les grandes entreprises arrivent à faire réduire leur taux d'imposition réel sur leurs revenus bruts de façon bien plus importante que les petites ou moyennes entreprises. Plus encore, s'il y a concurrence fiscale au Canada, le Québec est bien armé pour lui faire face, car les conditions fiscales y sont particulièrement avantageuses pour les investissements productifs. En effet, le taux effectif d'imposition sur le capital productif est de 19,6 % pour la moyenne de l'OCDE, de 18,6 % pour le Canada et de 15,2 % pour le Québec, le taux le plus faible des pays analysés³¹.

Par ailleurs, le Laboratoire d'études socio-économiques de l'UQAM a réalisé une étude empirique sur le taux d'imposition réel payé par certaines grandes entreprises canadiennes³². Les auteurs de l'étude se sont penchés sur le cas de 99 grandes firmes et ont calculé la quantité d'impôt total qu'elles ont payé au courant des années 2009 à 2011, grâce aux données rendues publiques par ces compagnies. Ils ont découvert que seules 25 de ces

²⁶ GODBOUT, Luc, et Suzie ST-CERNY. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, avril 2014.

²⁷ BOURQUE, Gilles L. *Le bilan fiscal des entreprises au Québec*, IREC, novembre 2014.

²⁸ PINEAULT, Éric. *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, IRIS, janvier 2015.

²⁹ Ces calculs ont été réalisés à partir de données disponibles sur Statistique Canada et renvoient à l'ensemble des revenus d'entreprises canadiennes pris en agrégé.

³⁰ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC. Direction générale des politiques aux entreprises.

³¹ GODBOUT, Luc, et Suzie ST-CERNY, 2012, *op. cit.*

³² LAUZON, Léo-Paul, Martine LAUZON et Frédéric ROGENMOSER. *Le réel taux d'imposition de grandes entreprises canadiennes : du mythe à la réalité : Analyse socio-économique de 2009 à 2011 des plus grandes entreprises canadiennes*, Laboratoire d'études socio-économiques de l'UQAM, octobre 2012.

entreprises paient un montant égal ou légèrement supérieur au taux statutaire de 26,5 %. Une grande majorité de ces compagnies paie un taux largement inférieur : 31 compagnies payaient moins de 10 % d'impôts, parmi celles-ci 15 payaient moins de 1 % d'impôts, dont 11 avaient un taux effectif négatif, c'est-à-dire qu'elles recevaient plus de subventions de l'État qu'elles payaient d'impôts.

Terminons en mentionnant que certains auteurs³³ remarquent qu'au cours des dernières décennies, la part des revenus de l'État calculée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) qui provient de l'imposition des entreprises a augmenté. Ils en concluent que, malgré le fait que le taux statutaire d'imposition a diminué, les entreprises sont tout de même plus imposées qu'elles ne l'étaient auparavant. C'est un paradoxe apparent qui semble par ailleurs difficile à comprendre. Cependant, il existe une explication : la part des profits globalement perçus par les entreprises a simplement augmenté par rapport au PIB. C'est ce que les calculs effectués à partir des données de Statistique Canada démontrent : la part des revenus nets des entreprises est passée, entre 1980 et 2013, de 11 % à 15 %³⁴, une augmentation significative qui pourtant ne prend pas en compte l'évasion fiscale, qui permet aux entreprises de camoufler une portion significative de leurs revenus.

Bref, il est possible d'affirmer que les grandes compagnies établies au Québec et au Canada paient un taux d'imposition fort avantageux. Bien qu'il offre déjà l'un des plus bas taux d'imposition statutaires des pays industrialisés, le Canada se démarque davantage en offrant de multiples possibilités aux grandes entreprises pour échapper à la fiscalité. Il en résulte un régime fiscal qui demeure axé sur l'imposition des individus et surtout ceux de la classe moyenne alors que les entreprises bénéficient d'un taux parmi les plus faibles.

2.2 La littérature sur la concurrence fiscale au Canada

Il n'y a malheureusement, à notre connaissance, que peu d'études portant sur la concurrence fiscale canadienne. Celles que nous avons repérées considèrent d'abord qu'au Canada, l'autonomie des provinces en matière fiscale est assez grande, ce qui pourrait favoriser l'avènement d'une concurrence fiscale³⁵. Plus encore, les taux d'imposition des entreprises étant très bas parmi les provinces canadiennes, cela pourrait se révéler être un indice d'une concurrence fiscale vigoureuse entre les provinces.

Par contre, certaines mesures fédérales pourraient venir enrayer la possibilité d'une concurrence fiscale féroce. Premièrement, il existe depuis 1994, au sein de *l'Agreement on Internal Trade*, une loi nommée *Code of Conduct on Incentives* selon laquelle une province n'a pas le droit d'offrir des avantages fiscaux quelconques à une firme déjà établie dans une autre province, ce qui limiterait le « vol » des investissements productifs³⁶. Cependant, cette loi ne s'applique pas à la baisse globale du taux d'imposition ni aux nouveaux investissements productifs. De plus, on ne sait si elle est réellement appliquée par le gouvernement fédéral actuel. Deuxièmement, tous les auteurs qui traitent du sujet affirment que la péréquation propre au fédéralisme canadien vient amenuiser la concurrence fiscale en offrant une possibilité de revenus fiscaux supplémentaires aux provinces moins aisées qui

³³ GODBOUT, Luc, et Suzie ST-CERNY, 2012, *op. cit.*

³⁴ STATISTIQUE CANADA, CANSIM, tableau 187-0001.

³⁵ GICHIRU, Wangari, et autres, *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

autrement pourraient être tentées d'avoir recours à la baisse du taux d'imposition des entreprises pour agrandir leur assiette fiscale et favoriser la croissance de leur économie³⁷. Finalement, il faut souligner que la concurrence fiscale au Canada se fait aussi, selon les auteurs, avec des États américains. Or, c'est le plus souvent au désavantage de ces derniers, car le taux d'imposition statutaire des entreprises chez nos voisins du Sud est bien plus élevé qu'ici. Même si un État baisse considérablement son taux d'imposition, celui du fédéral américain demeure beaucoup plus élevé que celui du fédéral canadien. Les provinces canadiennes semblent donc avoir déjà « gagné » la course vers le bas au détriment des États-Unis.

La plupart de ces études concluent qu'il n'y a pas de féroce concurrence fiscale pour les investissements productifs au Canada, qui est, lui, partiellement enrayé par les deux mesures précédemment nommées. Ces mêmes études admettent par contre que la concurrence fiscale est très difficile à démontrer et qu'elle peut échapper aux modèles d'analyse que les chercheurs mettent en œuvre pour l'étudier. Kathryn Harrison³⁸ souligne d'ailleurs à quel point les modèles utilisés mènent à des conclusions complètement différentes selon les prémisses sur lesquelles ils sont basés, ainsi que nous l'avons mentionné précédemment. Plus encore, les auteurs évaluent la nocivité de la concurrence fiscale en fonction du concept d'efficacité des politiques fiscales. Toutefois, nous avons déjà souligné le fait qu'évaluer concrètement l'efficacité d'une politique fiscale est un exercice qui peut difficilement être réalisé de façon objective, chacun ayant sa propre définition de ce que l'efficacité signifie de façon concrète. Ces difficultés méthodologiques font en sorte qu'il devient alors difficile d'affirmer l'existence ou la non-existence de la concurrence fiscale, bien que, dans les médias et au sein de certaines institutions et de certains groupes de recherche économique, on brandisse sans arrêt cette menace pour justifier la baisse des taux d'imposition des entreprises. Ce qui est certain, c'est qu'il existe au Québec de fortes pressions pour la réduction du taux d'imposition des entreprises, pressions qui sont manifestement reçues avec une grande réceptivité de la part du gouvernement provincial, comme le démontre Maxence L. Valade dans sa revue des textes des *think tanks* économiques au Québec. Quant à savoir si la baisse du taux d'imposition est une réponse rationnelle à une réelle et menaçante concurrence fiscale pour des investissements productifs, c'est là quelque chose qu'il est difficile de démontrer.

2.3 Le transfert de profits au Québec et au Canada : l'établissement d'un paradis fiscal nordique ?

S'il existe peu d'études sur la concurrence fiscale au Canada, il en existe encore moins à propos du transfert de revenus, mais les auteurs qui se sont penchés sur cet enjeu ont découvert un phénomène extrêmement important et déterminant dans la fiscalité canadienne et québécoise. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke³⁹ a entre autres développé un modèle sophistiqué pour évaluer l'importance du transfert de revenus effectués par des compagnies canadiennes à l'étranger. Bien que cette enquête ne prenne pas en compte le transfert de revenus à l'intérieur du Canada, elle permet

³⁷ HARRISON, Kathryn. « A Race to the Bottom in Provincial Business Taxation in Canada? » dans *Racing to the bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*, UBC Press, Vancouver, 2006.

³⁸ *Idem*.

³⁹ BOUDREAU, Daniel, Gilles LARIN et Serge ROULEAU. *Les prix de transferts au Canada : une évaluation quantitative de leur utilisation par des entreprises multinationales*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, document de travail, mai 2013.

tout de même d'entrevoir l'importance du phénomène. Autre limite de cette analyse : s'il est possible, mais difficile pour les auteurs d'évaluer l'importance des transferts de revenus lorsque cette pratique prend appui sur l'échange de marchandises, il leur est impossible de le faire pour ce qui est des biens et services. Cela signifie que toute la division des services, qui comprend entre autres le secteur financier, échappe à toute forme d'analyse de ce genre de pratiques, où elles sont pourtant très présentes. Les conclusions de l'étude sont que, bien que le taux d'imposition ait beaucoup diminué durant les dernières années, le transfert international de revenus a doublé. Le Canada perd d'importants revenus fiscaux dans ses rapports avec d'autres partenaires commerciaux. Néanmoins, dans sa relation avec les États-Unis, le Canada, grâce à un taux d'imposition très bas, attire les transferts de revenus et profite ainsi de ces pratiques aux dépens de l'État américain. Ce qui saute aux yeux des auteurs de cette étude, c'est l'importance stratégique du transfert de revenus pour les grandes entreprises : « Bien que les taux d'imposition sur le revenu des sociétés ne représentent pas un facteur important dans les décisions d'investissement des firmes multinationales, ils jouent néanmoins un rôle de premier plan dans les opérations de l'entreprise, particulièrement lorsqu'il s'agit de déplacer des revenus vers des filiales bénéficiant de conditions fiscales plus avantageuses⁴⁰. »

Jack Mintz et Michael Smart sont les seuls qui, à notre connaissance, aient travaillé sur la concurrence fiscale et le transfert de revenus au Canada⁴¹. Bien que leur étude date de plus d'une décennie, elle révèle la véritable ampleur qu'ont prise les pratiques de transfert de revenus au pays. Les auteurs avancent que le transfert de revenus entre provinces est une pratique courante pour les grandes compagnies canadiennes et que cette pratique contribue largement à faire baisser les taux d'imposition des entreprises ainsi qu'à augmenter les asymétries fiscales entre les provinces. « *Analysis of data from administrative tax records suggests income shifting has pronounced effects on provincial tax bases in Canada*⁴². » Cette concurrence fiscale se fait souvent sous l'initiative d'une province leader qui abaisse d'abord son taux d'imposition pour attirer les revenus fiscaux des autres provinces. Il est surprenant de noter qu'en 2001, année où l'étude a été réalisée, ce leader était selon les auteurs le Québec.

Les auteurs en arrivent à de fascinantes conclusions à la fin de leur rapport. Premièrement, le transfert de revenus fait en sorte qu'au Canada le taux d'imposition n'a que peu d'importance dans le choix, pour une grande entreprise, d'investir dans une province ou une autre. Deuxièmement, certaines provinces qui n'arrivent pas à suivre le rythme de baisses du taux d'imposition peuvent parfois en venir à faire appel à d'autres formes d'imposition spécifiques pour compenser les baisses de leurs revenus fiscaux, ce qui peut nuire à certaines branches d'industrie qui subissent ces hausses d'imposition. Troisièmement, et c'est un élément central de leur analyse qui doit repositionner le débat sur la concurrence fiscale, « *tax setting [in Canada] by governments is governed principally by competition for financial flows rather than for productive investment*⁴³ ». Nous avons ici la confirmation que le transfert de revenus est le réel facteur qui détermine l'ajustement du taux d'imposition des entreprises au Canada et au Québec dès 2001.

Quelques cas récents viennent renforcer l'idée que le Québec et le Canada sont le théâtre de

⁴⁰ *Ibid.*, page 15.

⁴¹ MINTZ, Jack et Micheal SMART, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*, page 13.

⁴³ *Ibid.*, page 16.

nombreuses pratiques de transfert de profits. Tout d'abord, il y a le cas de la fusion entre le géant américain de la restauration rapide Burger King et le non moins géant canadien Tim Hortons. Il appert que la raison qui motive principalement cette fusion est pour Burger King de déplacer son siège social au Canada, en Ontario, et ainsi économiser des millions, voire des milliards, en impôts⁴⁴. Si les actionnaires de la nouvelle compagnie ont apprécié cette tactique, le fisc américain y a vu une preuve additionnelle que le Canada ressemble de plus en plus à un paradis fiscal. Ensuite, il y a le cas de la compagnie pharmaceutique américaine Valeant Pharmaceuticals, qui a récemment déménagé son siège social à Laval⁴⁵. Selon l'article du *Journal de Québec* qui a rapporté les détails des pratiques de cette compagnie, en déménageant, elle a fait passer son taux d'imposition de 36 % à 3 %. Elle n'a payé que 3,4 millions de dollars d'impôts au gouvernement fédéral sur des profits globaux de 5,8 milliards (les impôts payés à Québec ne sont pas divulgués, mais il faut s'attendre à ce qu'ils soient minimales). Ce qui est remarquable dans le cas de Valeant, c'est que le Canada, bien qu'il ait attiré une grande firme américaine sur son territoire, ne parvient à récolter que des miettes des fructueuses activités de celle-ci. Québec et Ottawa ne gagnent en effet que très peu de revenus fiscaux dans cette histoire, mais ils ont cependant contribué à vigoureusement affaiblir les recettes fiscales globales que l'on pouvait tirer des activités de cette grande firme. Ces deux cas ne sont que des exemples des pratiques de transfert de revenus et démontrent qu'en fin de compte, il y a peu à gagner pour les États à jouer au jeu de la concurrence fiscale.

3. D'autres solutions sont-elles possibles ?

Nous avons vu que, s'il est difficile d'affirmer ou d'infirmer l'existence d'une concurrence fiscale centrée sur l'investissement productif au Canada et au Québec, il semble clair qu'il existe une concurrence fiscale centrée sur les transferts de revenus. Au sein de cette course vers le bas entre provinces, le Québec a historiquement joué le rôle peu élégant de leader. C'est une spirale descendante dans laquelle la province s'est engagée, car nous avons vu que, si abaisser les taux d'imposition peut mener à une hausse des revenus fiscaux, cet avantage est nécessairement temporaire, car d'autres provinces vont entrer dans la danse et abaisser à leur tour leur taux d'imposition. À plus long terme, cela mène vers une baisse de l'assiette fiscale des États avec des conséquences trop faciles à prévoir : hausse de l'imposition des revenus des particuliers et surtout de la classe moyenne, coupes dans les dépenses sociales, endettement étatique et hausse des taxes à la consommation. Ce sont toutes des mesures particulièrement régressives qui frappent davantage les ménages pauvres que les ménages aisés et menacent la croissance économique. Il semble tout simplement inéquitable et contre-productif que les entreprises, et particulièrement les grandes entreprises, voient leur imposition rapetisser sans cesse au moment même où leurs profits augmentent proportionnellement au PIB.

Nous croyons que certaines mesures doivent être prises au Québec pour renverser la vapeur. Cependant, ces mesures, pour être réalistes, doivent prendre en considération certains

⁴⁴ FORTIER, Francis. *Burger King et Tim Hortons : le Canada est-il devenu un paradis fiscal ?* Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 28 août 2014, iris-recherche.qc.ca/blogue/burger-king-et-tim-hortons-le-canada-est-il-devenu-un-paradis-fiscal#.U_90g6fd1H8.facebook.

⁴⁵ LEMAY, Éric Yvan, « Paradis fiscal à Laval », *Journal de Québec*, 26 août 2014, www.journaldequebec.com/2014/08/26/paradis-fiscal-a-laval.

obstacles majeurs : premièrement, la concurrence fiscale en ce qui concerne le transfert des profits est bien réelle, donc une hausse du taux d'imposition peut mener à des pertes fiscales importantes en raison du transfert de revenus de grandes entreprises en même temps qu'elle peut faire mal aux PME. Deuxièmement, la concurrence fiscale est un problème national et international sur lequel le Québec n'a que peu de prise. Par définition, aucun pays, et surtout pas une province, ne peut par lui-même enrayer le transfert de revenus au sein de son territoire.

Or, il est faux de considérer que le Québec n'est qu'un acteur passif au sein de la concurrence fiscale et du transfert de revenus. Bien des mesures peuvent être prises. Tout d'abord, il serait extrêmement opportun que le Québec change d'attitude envers l'enjeu de la concurrence fiscale. S'il est important de reconnaître le problème, il faut en premier lieu cesser d'agir comme un leader en matière de concurrence fiscale en prenant l'initiative d'abaisser sans cesse l'imposition des grandes entreprises ou de leur offrir des avantages fiscaux. Le transfert de revenus est un problème très grave à long terme, et ne devrait pas être considéré comme une occasion d'augmenter à court terme ses revenus fiscaux aux dépens des autres provinces. Ensuite, il serait même possible d'imaginer que le Québec fasse des démarches en coopération avec les autres provinces pour mettre un terme à la concurrence fiscale au sein de la fédération canadienne. En effet, et l'OCDE insiste beaucoup là-dessus, seule la coopération entre État et entre territoires peut enrayer un tel fléau : « Améliorer la discipline fiscale, au plan national comme au plan international, reste une priorité fondamentale pour à la fois garantir les recettes fiscales des États et assurer des règles du jeu équitables aux entreprises. Cela nécessite de la détermination de la part des administrations fiscales qui devraient coopérer pour échanger des informations et des renseignements⁴⁶. » Soulignons qu'en plus de l'OCDE, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale encouragent les États de ce monde à renverser la vapeur de ces dernières décennies et à contrer les pratiques fiscales douteuses des grandes entreprises. L'Union européenne et les États-Unis ont d'ailleurs entrepris des démarches en ce sens. La communauté internationale ne peut demeurer passive alors qu'un groupe sélect de grandes entreprises peut se permettre d'enrayer les régimes fiscaux existants. Comme le mentionne le rapport de l'OCDE : « Ce qui est en jeu, c'est l'intégrité du système de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés. Toute absence de réponse contribuerait à saper davantage la concurrence, car certaines entreprises, par exemple celles qui exercent leurs activités par-delà les frontières et qui ont accès à des compétences fiscales sophistiquées, pourront mettre à profit les possibilités d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéficiaires et jouiront ainsi d'avantages concurrentiels non prévus par rapport aux entreprises exerçant principalement à l'échelle nationale⁴⁷. » En jouant un rôle malheureux de leader en matière de baisse d'impôts des entreprises, le Québec est peut-être en train de manquer le train de l'histoire.

Ensuite, il faut le plus rapidement possible mettre en place des mesures fiscales qui permettent de compenser, au moins partiellement, le manque à gagner dû au transfert de revenus. Ces mesures doivent être des formes d'imposition auxquelles il est impossible d'échapper par des pirouettes comptables et des filiales parmi d'autres territoires. Elles doivent aussi viser principalement les grandes entreprises, qui, comme nous l'avons vu, sont celles qui génèrent le plus de revenus tout en profitant le plus des avantages fiscaux et de la

⁴⁶ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 57.

concurrence fiscale. Si certains y voient une grave menace pour la croissance économique, on peut aisément répondre que les impôts sont déjà très bas au Québec et au Canada puis que de nombreuses études (comme celle, récente, du FMI⁴⁸) démontrent qu'il n'y a que peu ou pas de corrélation entre une faible imposition des entreprises et la croissance économique. L'exemple du Québec parle de lui-même : au même moment où l'on baissait graduellement les impôts des entreprises, il y a eu désindustrialisation de l'économie.

De quels types de mesures parle-t-on ? Premièrement, la plus intéressante est assurément la taxe sur le capital des firmes financières. Celle-ci impose le capital financier alloué sur le territoire d'une province (donc par exemple toutes les hypothèques ou tous les prêts commerciaux consentis dans une province donnée). Une telle taxe ne toucherait que les firmes financières, particulièrement les grandes firmes qui par ailleurs génèrent au Québec et au Canada des profits faramineux, mais qui pourtant paient peu d'impôts, championnes qu'elles sont dans la science du transfert de revenus. D'autres provinces canadiennes ont déjà mis en place ce type de mesures : la Saskatchewan a instauré une taxe de 3,25 % qui lui permet de percevoir des revenus fiscaux de l'ordre de plus de 100 millions de dollars par année⁴⁹ sans mettre en danger la santé de son système bancaire et sans craindre que des revenus lui échappent par le biais du transfert de profits. Avec une population presque huit fois supérieure, le Québec pourrait retirer d'importants revenus fiscaux d'une industrie qui se porte merveilleusement bien et qui est parfaitement capable d'absorber une telle taxe.

La Saskatchewan semble être sous certains aspects un modèle intéressant à suivre. En plus de la taxe sur le capital des institutions financières, la province a aussi implanté une mesure touchant les compagnies de matières premières qui réalisent d'importants revenus sur son territoire. La mesure, intitulée « *Resource Surcharge* », impose une taxe de 1,7 % sur la valeur de certaines matières premières spécifiques dont l'extraction est particulièrement rentable, comme l'uranium, le pétrole ou la potasse. Cette taxe, si elle ne menace aucunement un secteur en plein essor, permet au gouvernement saskatchewanais de récolter près de 500 millions de dollars par année⁵⁰. Impossible alors pour une entreprise de camoufler ses revenus puisque la taxe est imposée directement sur les ventes des ressources en question. Une telle mesure pourrait parfaitement être appliquée au Québec où les compagnies de ressources naturelles jouissent de conditions très avantageuses. Elle pourrait même être conçue et transformée de façon à permettre à certaines industries naissantes ou en difficulté d'être exemptées, alors que les industries bien établies et rentables pourraient ainsi être imposées à un niveau minimal sur les revenus qu'elles tirent du sol québécois.

Une autre mesure à envisager est la hausse des cotisations sociales des entreprises ou encore de la taxe sur la masse salariale. Ces cotisations et cette taxe existent déjà au Québec, mais sont relativement faibles comparativement à la moyenne de l'OCDE⁵¹. Il s'agirait de les hausser modestement afin d'aller chercher des revenus supplémentaires sans faire fuir les investissements. La hausse pourrait même être configurée de façon à ce que les PME dont la santé est plus fragile puissent être exemptées, puisque ce sont, nous l'avons déjà dit, les grandes compagnies qui profitent du transfert de profits.

⁴⁸ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Taxing Times*, Fiscal Monitor, octobre 2013.

⁴⁹ GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN. *Corporation Capital Tax*, www.finance.gov.sk.ca/taxes/cct/.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ GODBOUT, Luc, et Suzie ST-CERNY, *op. cit.*

D'autres mesures, proposées par le rapport de l'OCDE sur l'érosion de la base fiscale, doivent être explorées⁵². Il s'agit de taxes sur les biens immeubles, sur les « bénéfiques correspondants à certaines formes de rémunération qui, selon la convention applicable, peuvent comprendre des dividendes, intérêts, royalties ou redevances techniques⁵³ », sur « des bénéfiques provenant de la collecte de primes d'assurance⁵⁴ » et sur des « bénéfiques provenant de la prestation de services⁵⁵ ». Nous n'avons pas ici l'espace pour explorer en profondeur toutes ces options, mais il faut simplement se rappeler que l'État n'est pas désarmé quant au problème du transfert de profits et qu'il existe des avenues à explorer.

Finalement, le ministère des Finances et Revenu Québec doivent impérativement examiner minutieusement la fiscalité des entreprises afin d'éliminer les mesures qui permettent aux entreprises d'effectuer les pirouettes comptables pour profiter au maximum des pratiques de transfert de profits. Nombre de mesures fiscales, subventions et autres exemptions sont malheureusement détournées de leur but et utilisées comme autant d'instruments pour transférer des profits à l'extérieur de la province.

Nous sommes conscients que les institutions représentant les entreprises québécoises ne seront que très peu réceptives à ce type de mesures, prétextant une baisse marquée de leur compétitivité. Cependant, avec le transfert des profits et la concurrence fiscale qui en découle, c'est l'une des bases du financement de l'État qui est menacé, et le déficit qu'affiche l'État québécois s'explique en grande partie par la sous-imposition de ces grandes entreprises. C'est alors une grande partie de la population québécoise qui paie pour ce déficit en voyant les services sociaux être coupés. De plus, il existe actuellement une certaine conjoncture favorable pour la lutte contre le transfert de profits, ainsi que les nombreuses sorties publiques et les nombreux rapports d'études du FMI, de l'OCDE, de la Banque mondiale, des États-Unis et de l'Union européenne à ce sujet, comme nous l'avons vu précédemment. Le Québec doit prendre part à cet élan plutôt que de renforcer l'érosion de sa base fiscale. Pour ce faire, « il faudra pour cela sortir des schémas de pensée classiques, et faire preuve d'ambition aussi bien que de pragmatisme pour surmonter les difficultés pratiques de mise en œuvre, qui tiennent par exemple à l'existence des conventions fiscales actuelles⁵⁶ ». Si le gouvernement actuel se veut avant-gardiste et innovateur dans sa politique fiscale, il doit s'inspirer de ces propos du rapport de l'OCDE plutôt que de se lancer comme il le fait à l'heure actuelle dans la plus austère des austérités.

⁵² ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, *op. cit.*, p. 39.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, 2013, *op. cit.*, p. 58.

4. Bibliographie

Articles scientifiques et documents de travail

BARTESLMAN, Eric J., et Roel BEETSMA. « Why pay more? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries », Tinbergen Institute Discussion Paper, dans *The Journal of Public Economics*, vol. 87 n° 9-10, 2003, p. 2225-2252.

BERNARD, Michel, et autres. *L'autre déséquilibre fiscal : le déplacement du fardeau fiscal des compagnies vers les particuliers au cours des dernières décennies*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 2006.

BLÖCHLIGER, Hansjörg, et José Maria PINERO CAMPOS. *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, OCDE, n° 872, mai 2012.

BOUDREAU, Daniel, Gilles LARIN et Serge ROULEAU. *Les prix de transferts au Canada : une évaluation quantitative de leur utilisation par des entreprises multinationales*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, document de travail, mai 2013.

BOURQUE, Gilles L. *Le bilan fiscal des entreprises au Québec*, Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), note d'intervention, novembre 2014.

CARLSEN, Fredrik, Bjorg LANGSET et Jorn RATTSO. « The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments », dans *Journal of Urban Economics*, n° 58, 2005, p. 273-288.

CHIRINKO, Robert S., et Daniel J. WILSON. *Tax Competition Among U.S. States: Racing to the Bottom or Riding on a Seesaw?* CESifo, document de travail n° 3535, juillet 2011.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL. *Taxing times*, Fiscal Monitor, octobre 2013.

GICHIRU, Wangari, et autres. *Sub-Central Tax Competition in Canada, the United States, Japan, and South Korea*, OCDE, Workshop in International Public Affairs, document de travail n° 860, mai 2009.

GODBOUT, Luc, et Suzie ST-CERNY. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, avril 2014.

GODBOUT, Luc, Pierre FORTIN et Suzie ST-CERNY. *La défiscalisation des entreprises au Québec est un mythe : Pour aller au-delà de la croyance populaire*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, document de travail, mars 2006.

HARRISON, Kathryn. « A Race to the Bottom in Provincial Business Taxation in Canada? » dans *Racing to the bottom? Provincial interdependence in the Canadian Federation*, UBC Press, Vancouver, 2006.

HAUPTMEIER, Sebastian, Ferdinand MITTERMAIER et Johannes RINCKE. *Fiscal Competition over Taxes and Public Inputs : Theory and Evidence*, CESifo, document de travail n° 2499, Banque centrale européenne, document de travail n° 1033, mars 2009.

LAUZON, Léo-Paul, Martine LAUZON et Frédéric ROGENMOSER. *Le réel taux d'imposition de grandes entreprises canadiennes : du mythe à la réalité : Analyse socio-économique de 2009 à 2011 des plus grandes entreprises canadiennes*, Laboratoire d'études socio-économiques de l'UQAM, octobre 2012.

MINTZ, Jack, et Micheal SMART. *Income Shifting, Investment, and Tax Competition: Theory and Evidence from Provincial Taxation in Canada*, CESifo, document de travail n° 554, août 2011.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires*, Secrétariat général de l'OCDE, février 2013.

PINEAULT, Éric. *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), note socio-économique, janvier 2015.

YAO, Yi, et Xiaobo ZHANG. *Race to the top and race to the bottom: Tax competition in rural China*, International Food Policy Research Institute, n° 799, septembre 2008.

Articles en ligne

ASHLEY, Sophie. The World's Bank part in transfer pricing and the developing world, *International Tax Review*, 14 juin 2012, www.tpweek.com/article/3046289/The-World-Banks-part-in-transfer-pricing-and-the-developing-world.html.

DARWIN, Jeanne. « Le temps des impôts », *Le blog de Jeanne Emard*, 11 novembre 2013, jeanneemard.wordpress.com/2013/11/11/le-temps-des-impots/.

FORTIER, Francis. *Burger King et Tim Hortons : le Canada est-il devenu un paradis fiscal ?* Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 28 août 2014, iris-recherche.qc.ca/blogue/burger-king-et-tim-hortons-le-canada-est-il-devenu-un-paradis-fiscal#.U_90g6fd1H8.facebook.

GOVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN. *Corporation Capital Tax*, www.finance.gov.sk.ca/taxes/cct/.

La Presse, « L'heure est aux baisses d'impôts », 30 juin 2014, plus.lapresse.ca/screens/420ae8e0-53ad-b88a-8981-2ec8ac1c606a|U-J~3HiAHL7q.html.

KPMG. *Canada : toujours le pays le plus concurrentiel pour les entreprises*, Toronto, 17 juin 2014, www.kpmg.com/ca/fr/issuesandinsights/articlespublications/press-releases/pages/canada-remains-most-competitive-business-tax-environment.aspx.

LAUZON, Léo-Paul. « Vivement la réforme ! », *l'aut'journal*, n° 258, avril 2007, archives.lautjournal.info/autjourarchives.asp?article=2811&noj=258.

LEMAY, Éric-Yvan. « Paradis fiscal à Laval », *Journal de Québec*, 26 août 2014, www.journaldequebec.com/2014/08/26/paradis-fiscal-a-laval.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *L'OCDE plaide en faveur d'une intensification de la coopération internationale concernant la fiscalité des entreprises*, 12 février 2013, www.oecd.org/fr/presse/locde-plaide-en-faveur-dune-intensification-de-la-cooperation-internationale-concernant-la-fiscalite-des-entreprises.htm.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *What the BEPS are we talking about?*, février 2013, www.oecd.org/forum/what-the-beps-are-we-talking-about.htm.