



fccq | Fédération des chambres
de commerce du Québec

Les impacts possibles découlant du projet de loi numéro 107 intitulé : Loi sur l'Agence du revenu du Québec

**Position de la FCCQ dans le cadre de la consultation particulière tenue par
la Commission de l'administration publique**

**555, boulevard René-Lévesque Ouest, 19^e étage
Montréal (Québec) H2Z 1B1
Téléphone : 514 844-9571
Télécopieur : 514 844-0226
www.fccq.ca**

Table des matières

Préambule.....	1
1. Sommaire	2
2. Rôle et la masse salariale des nouveaux employés qui seront embauchés par la nouvelle Agence.....	4
3. Conseil d'administration et principe de saine gouvernance de la nouvelle Agence	6
4. Recours possibles pour les entreprises en cas d'enquêtes abusives.....	7
5. Meilleure efficacité et nouveaux pouvoirs de l'Agence pour intervenir dans la lutte à l'évasion fiscale, le commerce illicite et les factures de complaisance	8
Conclusion.....	9

Préambule

Fondée en 1909, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques et favorise ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel. Elle constitue le plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec. La FCCQ est la porte-parole des gens d'affaires sur toutes les tribunes d'influence au Québec, qu'il s'agisse aussi bien de médias que d'intervenants économiques ou politiques. Grâce à son vaste réseau de 158 chambres de commerce, elle représente plus de 40 000 entreprises et 100 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois.

La FCCQ s'emploie à promouvoir la liberté d'entreprendre, qui s'inspire de l'initiative et de la créativité, afin de contribuer à la richesse collective du Québec en coordonnant l'apport du travail de tous ses membres. La force de la FCCQ vient de l'engagement de ses membres, qui adhèrent sur une base purement volontaire et non obligatoire, ainsi que de la mobilisation des chambres de commerce en vue de défendre les intérêts du milieu des affaires. Elle fait appel à ses membres pour enrichir ses prises de position, qu'elle clame ensuite, en leur nom, haut et fort auprès des décideurs économiques et politiques qui ont le pouvoir de mettre le Québec sur la voie de la réussite. L'inverse est aussi vrai, alors que les membres s'inspirent également de la position de la Fédération pour alimenter le débat au sein de leur région ou de leur secteur d'activité.

Le gouvernement du Québec travaille actuellement à substituer le ministère du Revenu par une Agence, qui aurait pour mission de fournir au ministre du Revenu l'appui nécessaire à l'application, ou à l'exécution, de toute loi dont il a la responsabilité. La nature de la mission de l'Agence sera sensiblement la même que le ministère du Revenu, mais avec une structure administrative autonome et imputable. Cette structure donnera de la flexibilité au président-directeur général qui sera nommé par le gouvernement, notamment en regard de la lutte à l'évasion fiscale. Si la FCCQ est d'accord avec l'objectif de ce projet de loi, il est important que cette flexibilité soit utilisée à bon escient et qu'elle ne serve pas à augmenter les modalités administratives auxquelles les entreprises du Québec font face.

Le présent mémoire porte donc principalement sur :

- Le rôle et la masse salariale des nouveaux employés qui seront embauchés par la nouvelle Agence;
- Le conseil d'administration et le principe de saine gouvernance de la nouvelle Agence;
- Les recours possibles pour les entreprises en cas d'enquêtes abusives;
- La meilleure efficacité et les nouveaux pouvoirs de l'Agence pour intervenir dans la lutte à l'évasion fiscale, le commerce illicite et les factures de complaisance.

1. Sommaire

Le présent mémoire découle des modifications législatives et réglementaires envisagées par le gouvernement du Québec pour instituer une Agence du Revenu du Québec qui subsistera à l'actuel ministère du Revenu. D'entrée de jeu, la FCCQ tient à souligner qu'elle appuie ce projet de loi. Toutefois, il est important de s'attarder à quelques éléments entourant ce projet de loi afin de rassurer les entreprises du Québec que la création de cette nouvelle entité ne vienne pas alourdir les modalités administratives auxquelles elles font face.

Premièrement, la FCCQ souhaite s'attarder au rôle et à la masse salariale des nouveaux employés qui seront embauchés par la nouvelle Agence. Dans son dernier budget, le ministre des Finances a souligné l'importance de percevoir tous les revenus de l'État. Il est notamment prévu que l'Agence engagera des employés afin d'exercer un meilleur contrôle, faire davantage de récupération fiscale et encaisser les sommes dues. La FCCQ souhaite que les nouvelles embauches servent effectivement à récupérer des sommes qui échappent au gouvernement et non à augmenter le nombre d'enquêtes auxquelles les entreprises doivent déjà se soumettre, notamment lors de contrôles aléatoires. De plus, la FCCQ se questionne sur le fait que l'Agence déterminera les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de ses nouveaux employés. Si la FCCQ est d'accord avec le développement d'une approche modulée d'augmentations salariales pour des types d'emploi qui font preuve d'une plus grande demande que d'autres sur le marché du travail, la création de l'Agence ne doit pas servir de prétexte pour hausser les salaires mais toutefois permettre une rémunération raisonnable permettant d'aller chercher des professionnels qualifiés. La FCCQ tient à rappeler que le gouvernement s'est engagé à un contrôle des dépenses qui permettra de limiter leur croissance annuelle à 2,2 % à partir de 2011-2012.

Deuxièmement, la FCCQ se réjouit qu'un conseil d'administration soit créé pour superviser la gestion de l'Agence. Il serait par ailleurs souhaitable que des personnes issues du milieu des affaires y siègent compte tenu de l'importance pour l'Agence de bien saisir la réalité d'affaires à laquelle elles sont confrontées dans leurs activités quotidiennes. La FCCQ souhaite que l'Agence soit dotée d'un cadre de gouvernance clair, qu'elle possède tous les pouvoirs propres à l'accomplissement de sa mission et qu'elle puisse le faire à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire raisonnable. L'exemple récent du manque de contrôle des dépenses d'une agence gouvernementale fait en sorte que l'autonomie d'une telle entité peut donner lieu à des dérapages qu'un conseil d'administration et qu'un ministre doivent être en mesure de contrôler.

Troisièmement, la FCCQ se questionne sur les recours possibles pour les entreprises en cas d'enquêtes abusives. La FCCQ comprend que les politiques, les directives, les normes ou les règles applicables au sein du ministère du Revenu ainsi que leurs modifications subséquentes deviennent, compte tenu des adaptations nécessaires, celles de l'Agence. Il ne faudrait donc pas que les recours possibles des entreprises, en cas d'enquêtes abusives, soient diminués lors de la transition.

Finalement, la FCCQ se demande en quoi le fait de créer une Agence sera plus efficace et donnera davantage de pouvoirs pour intervenir dans la lutte à l'évasion fiscale, le commerce illicite et les factures de complaisance. La FCCQ rappelle que dans le dernier budget provincial, la restructuration des organismes, dont fait partie la création de l'Agence, fut annoncée comme étant une mesure qui permettrait de réduire la bureaucratie et d'alléger le fonctionnement de l'État. Elle rappelle également que ce même budget avançait que les nouvelles ressources accordées à l'Agence le seraient sur une base de coûts-bénéfices. La FCCQ fera donc un suivi de ces promesses de résultats au cours des mois et des années à venir.

2. Rôle et la masse salariale des nouveaux employés qui seront embauchés par la nouvelle Agence

2.1 Rôle des nouveaux employés

Dans son dernier budget, le ministre des Finances a souligné l'importance de percevoir tous les revenus de l'État¹. Il est notamment prévu que l'Agence engagera des employés afin d'exercer un meilleur contrôle, faire davantage de récupération fiscale et encaisser les sommes dues. La conséquence directe de ces embauches serait une entrée de fonds de 1,2 milliard de dollars provenant de l'effort additionnel de la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal en 2013-2014².

La FCCQ souhaite que les nouvelles embauches servent effectivement à récupérer des sommes qui échappent au gouvernement et non à augmenter le nombre d'enquêtes auxquelles les entreprises doivent déjà se soumettre, notamment lors de contrôles aléatoires. Il ne faudrait surtout pas qu'elles servent à faire en sorte que certains employés aient davantage de temps pour faire du zèle et que cela dégénère comme dans certains exemples qui ont été publicisés cette année³. Toutefois, si les résultats des efforts passés⁴ sont garants de l'avenir, la FCCQ ne peut qu'appuyer ces nouvelles embauches.

Le gouvernement avait annoncé dans son dernier budget que Revenu Québec s'attaquerait à l'ensemble des activités entraînant des pertes fiscales. La FCCQ s'attend à ce que les nouvelles embauches servent davantage à la mise en place de programmes ciblés de contrôle fiscal, notamment dans les secteurs de la restauration, de la construction, de la criminalité économique et financière, ainsi que le commerce illicite du tabac. L'exemple du module d'enregistrement des ventes dans le secteur de la restauration dès le 1^{er} septembre 2010 est un bon exemple d'une mesure ciblée, avec la remise obligatoire d'une facture aux clients tout en conservant une copie de cette dernière sur support électronique ou papier.

¹ <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/fr/documents/PlanActionEconomique.pdf>, page 55.

² Idem.

³ <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/opinions/chroniques/michel-girard/200911/25/01-924871-revenu-quebec-aura-t-il-sa-peau.php>

⁴ <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201008/04/01-4303918-evasion-fiscale-recuperation-record-par-revenu-quebec.php>

2.2 Masse salariale des nouveaux employés

La FCCQ se questionne sur le fait que l'Agence déterminera les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de ses nouveaux employés. Si la FCCQ est d'accord avec le développement d'une approche modulée d'augmentations salariales pour des types d'emploi qui font preuve d'une plus grande demande que d'autres sur le marché du travail, la création de l'Agence ne doit pas servir de prétexte pour hausser les salaires mais toutefois permettre une rémunération raisonnable permettant d'aller chercher des professionnels qualifiés. La FCCQ tient à rappeler que le gouvernement s'est engagé à un contrôle des dépenses permettra de limiter leur croissance annuelle à 2,2 % à partir de 2011-2012⁵.

La création de l'Agence comme entité parapublique ne doit pas être l'occasion de gonfler la masse salariale. On a vu, par le passé, d'autres organisations parapubliques profiter du fait qu'elles pouvaient déterminer les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de leurs employés. À titre illustratif, la Caisse de dépôt et placement du Québec annonçait en 2008 que le salaire moyen par employé était de 131 818 \$⁶. Ayant constaté qu'un salaire moyen élevé n'était nécessairement pas gage de performance, la Caisse a annoncé, dans son Rapport annuel 2009, le résultat du rapport sur sa politique de rémunération où elle mentionne avoir adopté un nouveau programme de rémunération⁷. Il y est notamment mentionné que la masse salariale de la Caisse ne doit pas excéder 100 % du point milieu des échelles salariales des différents secteurs d'emploi qui la composent (investissement, administration, etc.), échelles qui sont elles-mêmes fixées à partir d'échantillons d'un marché de référence canadien ou québécois. Avant même la création de l'Agence, il serait souhaitable que le gouvernement présente une politique de rémunération afin de démontrer la volonté gouvernementale d'assurer un contrôle sur la masse salariale de cette nouvelle entité.

⁵ <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/fr/documents/PlanActionEconomique.pdf>, page 46.

⁶ http://www.lacaisse.com/fr/nouvelles-medias/communiques/Pages/communiqu%C3%A9_080308.aspx

⁷ http://www.lacaisse.com/fr/Rapport_annuel_fr/Pages/Rapportannuel2009.aspx?Mode=1&Page=88

3. Conseil d'administration et principe de saine gouvernance de la nouvelle Agence

La FCCQ se réjouit qu'un conseil d'administration soit créé pour superviser la gestion de l'Agence. Il serait par ailleurs souhaitable que des personnes provenant du milieu des affaires y siègent compte tenu de l'importance pour l'Agence de bien saisir la réalité d'affaires à laquelle elles sont confrontées dans leurs activités quotidiennes. En effet, les conseils d'administration d'organismes parapublics sont habituellement composés de membres qui ont des intérêts et qui connaissent les activités de l'organisme sur lequel ils siègent. À titre illustratif, sur le conseil d'administration d'Investissement Québec siègent des gens venant du milieu des affaires, mais également un représentant gouvernemental puisque des fonds publics y sont investis. Cette même logique devrait être valable pour le conseil d'administration de la nouvelle Agence. À cet égard, le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 64 du projet de loi stipule que l'Agence doit s'assurer de connaître les attentes de sa clientèle. Les gens issus du milieu des affaires sont en meilleure position pour renseigner et aider les décideurs quant aux orientations qu'ils souhaitent donner en matière de taxation et de fiscalité touchant les entreprises du Québec. En nommant des gens issus du milieu des affaires sur le conseil d'administration de l'Agence, le gouvernement s'assurerait de respecter cet article du projet de loi.

La FCCQ souhaite que l'Agence soit dotée d'un cadre de gouvernance clair, qu'elle possède tous les pouvoirs propres à l'accomplissement de sa mission et qu'elle puisse le faire à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire raisonnable. L'importance d'y avoir des administrateurs chevronnés mérite également d'être soulignée. L'exemple récent du manque de contrôle des dépenses⁸ d'une Agence fait en sorte que l'autonomie d'une telle entité peut donner lieu à des dérapages qu'un conseil d'administration et qu'un ministre doivent être en mesure de contrôler.

Également, la FCCQ croit que la question de l'imputabilité de chaque palier décisionnel doit être abordée. On comprend, à la lecture de l'article 170 du projet de loi, que la personne occupant au 31 mars 2011 le poste de sous-ministre du Revenu et celle occupant, à cette même date, un poste de sous-ministre adjoint au ministère du Revenu, deviennent respectivement président-directeur général et vice-président de l'Agence. Toutefois, il serait important d'éclaircir les liens hiérarchiques des autres personnes n'ayant pas de restrictions connues au niveau du lien de dépendance et d'imputabilité, par exemple les directeurs généraux et les autres cadres actuels du ministère.

⁸ <http://lejournaldemontreal.canoe.ca/archives/journaldemontreal/actualites/national/2010/02/20100205-073940.html>

4. Recours possibles pour les entreprises en cas d'enquêtes abusives

La FCCQ se questionne sur les recours possibles pour les entreprises en cas d'enquêtes abusives. La FCCQ comprend que les politiques, les directives, les normes ou les règles applicables au sein du ministère du Revenu ainsi que leurs modifications subséquentes deviennent, compte tenu des adaptations nécessaires, celles de l'Agence. Il ne faudrait donc pas que les recours possibles des entreprises en cas d'enquêtes abusives soient diminués lors de la transition. En effet, l'esprit et la substance derrière l'actuel chapitre III.1 de la Loi sur le ministère du Revenu (L.R.Q., chapitre M-31), qui permet de s'opposer à une cotisation, devraient continuer de s'appliquer lorsque la nouvelle Agence sera en fonction. De même, la FCCQ souhaite que le chapitre III.1 de cette même loi, qui permet d'en appeler à la Cour d'appel et à la Cour du Québec, continue aussi de s'appliquer.

Les travailleurs autonomes et les très petites entreprises sont particulièrement vulnérables et plus enclins à tout perdre dans le cas d'enquêtes abusives. Les entreprises de cinq employés et moins, qui sont plus de 150 000 au Québec, représentent près de 70 % des entreprises. Bien que nul n'est censé ignorer la loi, ces entrepreneurs font absolument tout au cours des premières années d'existence au sein de leur entreprise et, forcément, ne sont pas nécessairement au courant de toutes les subtilités des lois et règlements qui émanent du ministère du Revenu. D'ailleurs, les nombreuses lois omnibus adoptées au cours des dernières années reflètent la complexité du système tarifaire et fiscal au Québec. Alors qu'un entrepreneur met toutes ses énergies pour satisfaire ses clients et assurer la croissance, il lui est souvent difficile de s'ajuster lorsqu'une règle à laquelle il est habitué à se conformer change. Si de plus, l'avis de conformité se perd dans le courrier, la machine peut alors s'emballer et l'acculer rapidement au pied du mur. La FCCQ souhaite donc que la nouvelle Agence développe une sensibilité, qui a pu faire défaut par le passé, pour cette classe d'entrepreneurs qui peuvent avoir des problématiques particulières avec les lois et règlements liés à la perception des revenus. L'économie change et, par conséquent, les façons de faire au niveau tarifaire et fiscal devront aussi changer. L'Agence devrait également s'attarder aux problématiques particulières que vivent d'autres catégories d'entreprises telles que les PME ainsi que les grandes entreprises avec les lois et règlements liés à la perception des revenus.

5. Meilleure efficacité de l'Agence pour intervenir dans la lutte à l'évasion fiscale, le commerce illicite et les factures de complaisance

La FCCQ aimerait se faire rassurer sur le fait que de créer une Agence sera plus efficace et donnera davantage de pouvoirs pour intervenir dans la lutte à l'évasion fiscale, le commerce illicite et les factures de complaisance. La FCCQ rappelle que dans le dernier budget provincial, la restructuration des organismes, dont fait partie la création de l'Agence, fut annoncée comme étant une mesure qui permettrait de réduire la bureaucratie et d'alléger le fonctionnement de l'État⁹. À cet égard, le second paragraphe du premier alinéa de l'article 64 du projet de loi stipule que l'Agence doit simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services. La FCCQ s'attend donc avec la création de l'Agence à ce que les modalités administratives demandées aux entreprises soient en diminution et non en augmentation au cours des prochaines années.

Quant à lui, l'article 187 du projet de loi stipule que le ministre doit, cinq ans après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la présente loi. Plus particulièrement, ce rapport contiendra une évaluation sur l'efficacité et la performance de l'Agence, incluant des mesures d'étalonnage. La FCCQ se questionne sur ce délai de cinq ans. Les entreprises du Québec n'attendent pas cinq ans avant d'évaluer et ajuster leur gestion en fonction des résultats obtenus et de leur performance. La FCCQ croit que s'il y a des actions à poser pour améliorer l'efficacité et la performance de l'Agence, le gouvernement ne doit pas attendre cinq ans avant de commencer à penser à apporter les ajustements qui s'imposent. De tels délais pourraient nuire aux entreprises québécoises. La FCCQ suggère plutôt un délai de trois ans entre chaque rapport. On ne parle pas de planification stratégique ici mais d'efficacité et de performance.

Finalement, la FCCQ tient à rappeler que le dernier budget provincial avançait que les nouvelles ressources accordées à l'Agence le seraient sur une base de coûts-bénéfices¹⁰. La FCCQ fera donc un suivi de la justification de l'ajout de ressources supplémentaires sur cette base au cours des mois et des années à venir.

⁹ <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2010-2011/fr/documents/PlanActionEconomique.pdf>, page 51.

¹⁰ Idem, page 61.

CONCLUSION

La FCCQ appuie ce projet de loi. Elle recommande toutefois que les principes dont le gouvernement devrait minimalement considérer dans ses modifications législatives et réglementaires soient :

- Que la création de cette nouvelle entité ne vienne pas alourdir les modalités administratives demandées aux entreprises et qu'elles soient en diminution et non en augmentation au cours des prochaines années;
- Que les nouvelles embauches servent effectivement à récupérer des sommes qui échappent au gouvernement et non à augmenter le nombre d'enquêtes auxquelles les entreprises doivent déjà se soumettre;
- Que les nouvelles embauches servent davantage à la mise en place de programmes ciblés de contrôle fiscal;
- Que la création de l'Agence ne doit pas servir de prétexte pour hausser les salaires mais toutefois permettre une rémunération raisonnable permettant d'aller chercher des professionnels qualifiés;
- Que des personnes issues du milieu des affaires siègent au conseil d'administration de l'Agence et soient, de préférence, des administrateurs chevronnés;
- Que le gouvernement présente, avant même la création de l'Agence, une politique de rémunération afin de démontrer la volonté gouvernementale d'assurer un contrôle sur la masse salariale de cette nouvelle entité;
- Que soient éclaircis les liens hiérarchiques des autres personnes n'ayant pas de restrictions connues au niveau du lien de dépendance et d'imputabilité dans le projet de loi, par exemple, les directeurs généraux et les autres cadres actuels du ministère;
- Que les recours possibles des entreprises en cas d'enquêtes abusives ne soient pas diminués lors de la transition;
- Que l'Agence développe une sensibilité en regard des problématiques particulières que vivent respectivement les travailleurs autonomes, les très petites entreprises, les PME ainsi que les grandes entreprises avec les lois et règlements liés à la perception des revenus;
- Que le gouvernement ait un rapport aux trois ans plutôt qu'aux cinq ans sur l'évaluation de l'efficacité et de la performance de l'Agence.