

Septembre 2010

## **Projet de loi n° 107 : Loi sur l'Agence du revenu du Québec**

# **À la poursuite de l'excellence et de l'efficacité!**

*Mémoire de la FCEI déposé dans le cadre des consultations sur le projet de loi no 107 : Loi sur l'Agence du revenu du Québec*

*François Vincent, analyste des politiques  
Martine Hébert, vice-présidente, Québec*

### **Table des matières**

<b>Introduction : un projet de loi qui intéresse les PME.....</b>	<b>p. 1</b>
<b>Les PME : une clientèle importante de Revenu Québec.....</b>	<b>p. 2</b>
<b>Des prémisses liées à l'efficacité et l'observance fiscale.....</b>	<b>p. 3</b>
<b>Des objectifs liés à la création de l'Agence : les leçons à tirer de l'expérience fédérale.....</b>	<b>p. 5</b>
<b>De la gouvernance de l'ARQ.....</b>	<b>p. 7</b>
<b>De l'ARQ et du fardeau fiscal et réglementaire.....</b>	<b>p. 9</b>
<b>La meilleure stratégie pour améliorer la collecte des impôts : le service à la clientèle.....</b>	<b>p.13</b>
<b>Redistribuer les économies aux entreprises.....</b>	<b>p. 16</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>p. 17</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>p. 18</b>

## **Introduction : un projet de loi qui intéresse les PME**

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est composée de plus de 107 000 petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes, dont 24 000 sont établies au Québec. Présentes aux quatre coins du Québec, elles oeuvrent dans tous les secteurs d'activité économique et elles assurent le dynamisme de nos régions. Représentant 98 % des entreprises au Québec, les PME sont névralgiques pour l'économie québécoise et elles représentent une clientèle importante de Revenu Québec.

Le ministère du Revenu est celui avec lequel les PME, soit nos membres, interagissent le plus. Une grande part des 10 000 appels annuels que nous recevons à notre département de services aux membres concerne ce ministère. C'est donc à la lumière de cette expérience que nous avons examiné avec beaucoup d'intérêt le projet de loi 107 : *Loi sur l'Agence du revenu*. Mentionnons d'emblée que nous souscrivons aux objectifs poursuivis par le législateur avec la création de l'Agence. À notre

avis, la structure de la future Agence, sa mission et ses objectifs peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du rôle crucial que joue cette structure en matière de perception et d'observance fiscales. Mais cela ne va pas sans certaines conditions, tel que nous l'exprimons dans les recommandations formulées dans ce mémoire. En effet, des modifications au projet de loi nous apparaissent notamment nécessaires en matière de gouvernance, de simplification et d'allégement réglementaire ainsi que de service à la clientèle.

Quant aux prémisses ayant guidé la volonté de créer l'Agence, lors du dernier budget, le ministre des Finances avait souligné l'importance de récupérer l'ensemble des sommes dues au gouvernement. Or, si la FCEI est d'accord avec le principe que l'État doit porter une attention particulière en matière de perception des revenus qui lui sont dus, nous sommes d'avis qu'il ne faut pas que cela se fasse à partir de la prémisse que la grande majorité des contribuables tentent volontairement d'échapper à leurs obligations fiscales. Au contraire, la non-conformité fiscale est dans la plupart des cas liée davantage à un manque d'information, à la complexité des règles fiscale, etc. Ainsi, nous ferions fausse route en créant une Agence pour accroître le nombre d'enquêtes et de contrôles auxquels les entreprises sont déjà assujetties.

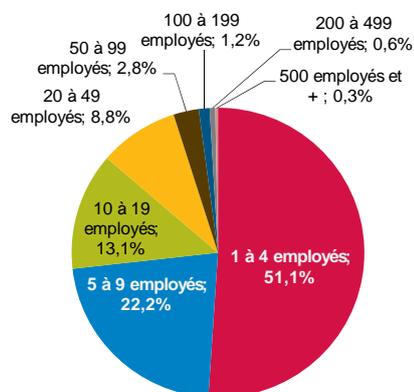
Nous croyons plutôt que la mission de l'Agence devrait prioriser les moyens d'accroître la conformité fiscale en s'appuyant sur un service à la clientèle plus efficace, une simplification des règles fiscales, une meilleure communication avec les entreprises et des pratiques de gouvernance qui prennent en compte la réalité des petites entreprises. Nous analyserons donc ces éléments dans le présent mémoire, tout en nous inspirant également de l'expérience vécue par la FCEI et ses membres à l'échelle canadienne, suite à la création de l'Agence du revenu du Canada.

## Les PME : une clientèle importante de Revenu Québec

Avant d'entamer l'analyse du projet de loi, il est utile de bien comprendre la structure et la réalité des PME, clientèle importante de la future Agence.

Rappelons d'abord que les PME représentent plus de 98 % des entreprises québécoises et que la majorité d'entre elles sont de petite taille. En effet, 95 % des établissements employeurs comptent moins de 50 employés, les trois quarts ont moins de 10 employés et 51 %, moins de 5 employés.

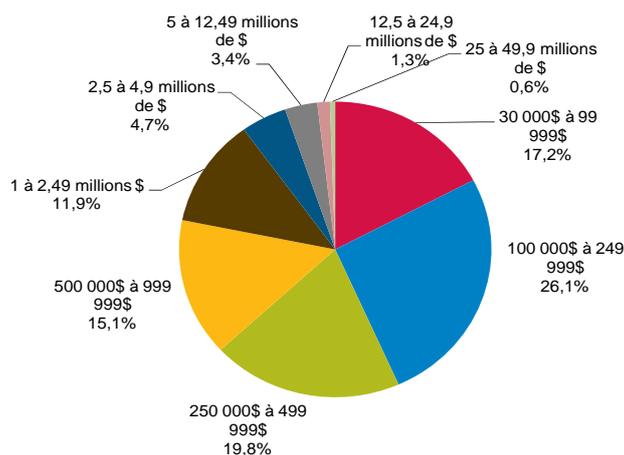
Graphique 1 : Établissements employeurs selon le nombre d'employés au Québec



Source : Statistique Canada, Registre des entreprises, Juin 2009

Les PME sont nombreuses au Québec, mais elles ne sont pas forcément riches (Graphique 2). Au contraire, selon les données du Registre des entreprises de Statistique Canada, 17 260 entreprises affichent des revenus inférieurs à 30 000 dollars. Comme l'indique le graphique suivant, 17 % des entreprises ont des revenus inférieurs à 100 000 \$ et 63 % ne dépassent pas les 500 000 \$ de revenus sur une base annuelle.

### Graphique 2 : Revenu annuel des PME, Québec, 2006



Source : Statistique Canada, Registre des entreprises, Juin 2009

Dans une perspective d'établissement, d'application et d'observance des lois fiscales, ces données revêtent une importance capitale. Elles démontrent bien que les entreprises québécoises ne disposent, pour la très grande majorité, que de peu de ressources humaines et financières pour remplir l'ensemble des obligations qui leur incombent. Cela a une incidence importante sur les actions de la future Agence. Dans une perspective de recherche d'efficacité et d'amélioration de la conformité fiscale, cette dernière doit donc permettre d'offrir aux petites entreprises un service adapté, de qualité et efficace.

## Des prémisses liées à l'efficacité et à l'observance fiscale

Suite à la publication du présent projet de loi, le ministre du Revenu a notamment évoqué deux objectifs : premièrement, accroître l'efficacité en matière de perception des impôts et deuxièmement, mieux lutter contre l'évasion fiscale. Nous ne pouvons que souscrire à ces objectifs. Cependant, certaines conditions doivent être mises en place afin d'en assurer l'atteinte.

Concernant le premier objectif - l'efficacité - rappelons qu'une étude publiée par l'OCDE<sup>1</sup> concernant l'observance fiscale des petites entreprises stipule que : « Le premier objectif d'une

<sup>1</sup> Compliance Risk Management : Managing and Improving Tax Compliance, OCDE, Centre for Tax Policy Policy and Administration, 2004, 73 p.

autorité du revenu est de percevoir des impôts et des droits conformément à la loi et de façon à maintenir la confiance des gens en ce qui concerne le régime fiscal et son administration. »<sup>2</sup>

De ces grands principes, nous pouvons dégager trois conditions ou prémisses essentielles à la réussite du projet proposé par le législateur :

- 1- L'instauration de saines règles de gouvernance.
- 2- Le maintien de garanties en matière de protection des renseignements personnels.
- 3- Le déploiement et l'intensification d'efforts soutenus visant à améliorer l'observance fiscale.

En ce qui a trait au second objectif poursuivi par le législateur, soit d'intensifier la lutte à l'évasion fiscale, nous nous devons de rappeler que la non-conformité fiscale comporte de multiples dimensions. Dans l'examen de ce projet de loi, il faut clairement distinguer les cas de fraude intentionnelle des cas où les petits entrepreneurs tentent de bonne foi de se conformer aux lois en vigueur. Ainsi, le comportement des individus lorsqu'ils manquent à leurs obligations fiscales n'est pas, en très grande majorité, lié à de la mauvaise foi<sup>3</sup>. La non-conformité fiscale est en grande partie davantage liée à la complexité des lois et des obligations fiscales, au manque d'information, aux interprétations divergentes de la part des autorités fiscales ainsi qu'aux coûts et au fardeau liés à la réglementation. À ces égards, lorsque nous demandons aux dirigeants de PME quels sont les meilleurs moyens pour les aider à observer la réglementation, viennent en tête de liste :

- La simplification des règlements en vigueur (81 %)
- La réduction du nombre de règlements (73 %)
- La communication plus claire des nouveaux règlements (72 %)
- L'amélioration du service à la clientèle du gouvernement (61 %)<sup>4</sup>.

Ces données sont d'ailleurs corroborées par l'étude de l'OCDE citée précédemment. En effet, au chapitre des recommandations contenues dans cette étude pour accroître l'observance fiscale, on retrouve notamment les éléments suivants :

- Rendre les obligations des contribuables claires.
- Faciliter la tâche aux contribuables en matière de conformité (simplicité de la réglementation et les formalités administratives, qualité du service à la clientèle, rapidité du service, informatisation de certains services, etc.).
- Exercer des sanctions lorsque cela est approprié<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Id*, p.7. Traduction en français de l'extrait par la FCEI.

<sup>3</sup> Voir notamment à cet effet l'étude de l'OCDE, op. cit. Supra note 1.

<sup>4</sup> FCEI, *La prospérité ligotée par une réglementation excessive*, 2<sup>e</sup> édition, 2010, 36 p.

<sup>5</sup> *Op. cit.* Note 1, pp. 49-51.

De ces constats, il ressort très clairement que si l'Agence souhaite remplir son mandat de façon adéquate et efficace, ses actions devront être guidées par une approche plus incitative que coercitive. Nous croyons qu'il est souhaitable, dans un souci d'équité et pour maintenir une saine concurrence entre les entreprises, de contrer les comportements frauduleux. Il serait cependant hasardeux de prioriser ces aspects pour favoriser la récupération fiscale. En effet, comme l'expérience d'autres pays ou d'autres provinces canadiennes le démontre, les mesures incitatives permettant d'accroître l'observance fiscale coûtent moins cher et rapportent davantage de bénéfiques que les stratégies coercitives. Sans compter que les contrôles et les vérifications coûtent très cher aux petits entrepreneurs, et ce, même si le contrôle démontre qu'ils sont en règle. Évidemment, aucune compensation ne leur est versée pour l'argent et le temps ainsi perdus.

C'est donc à la lumière de ces prémisses que nous aborderons, dans les pages qui suivent, les spécifiques éléments à considérer dans le projet de loi à l'étude.

---

## **Des objectifs liés à la création de l'Agence : les leçons à tirer de l'expérience fédérale**

Le gouvernement du Canada a décidé en 1998 de transférer le mandat de Revenu Canada à une agence. Elle s'appelait alors l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), car en plus de ses fonctions liées à la fiscalité, elle avait également des fonctions administratives concernant le commerce et les douanes. Son mandat a été modifié en 2002; la gestion reliée aux douanes a été délaissée pour qu'elle se concentre sur son mandat de perception des taxes et d'impôts. Depuis, elle se nomme l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Les motivations du gouvernement canadien à l'époque étaient semblables à celles du gouvernement du Québec aujourd'hui. Le gouvernement fédéral affirmait que le mandat de Revenu Canada serait rempli plus efficacement par une agence, notamment du point de vue des ressources humaines qui seraient gérées selon un système propre ne relevant pas de la fonction publique fédérale. Le gouvernement affirmait aussi que « l'Agence serait mieux placée qu'un ministère traditionnel pour répondre aux besoins de la clientèle, aux exigences des gouvernements provinciaux et territoires et à un milieu d'affaires qui évolue constamment »<sup>6</sup>.

La FCEI a suivi cette transformation avec beaucoup d'intérêt. À l'époque, nous nous étions exprimés défavorablement à l'égard de ce projet de loi parce nous y percevions, une perte de l'imputabilité ministérielle.

Depuis, nous avons effectué des recherches en 1998, 2001, 2004 et 2008 dans lesquelles nos membres se sont exprimés à l'égard des services offerts par Revenu Canada et par la suite, par l'Agence de revenu du Canada. Nous avons donc été à même de suivre l'évolution depuis la transition entre le ministère, la création de l'ADRC et celle de l'ARC. Nous pouvons en tirer plusieurs enseignements que nous présentons dans cette section.

Un des éléments ayant motivé la création de l'ADRC était la possibilité d'améliorer le service à la clientèle et de mieux répondre au milieu des affaires. Notre rapport publié en 2002 faisait la

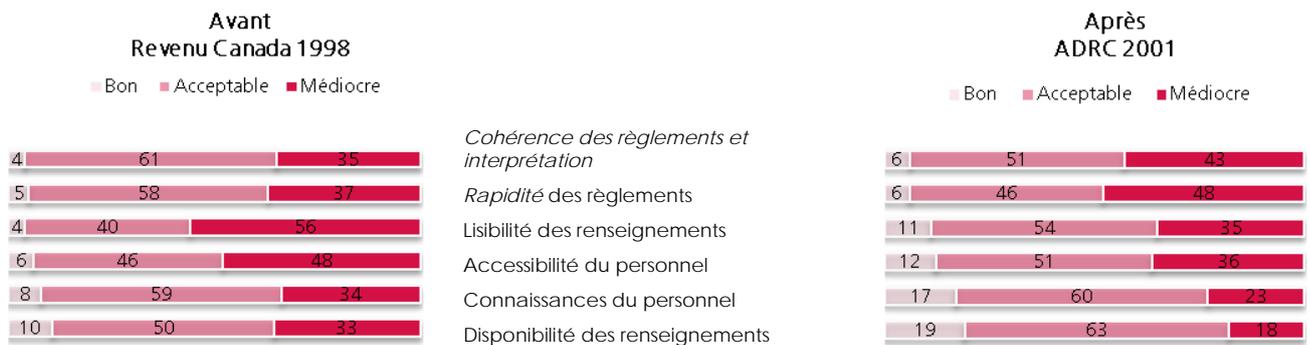
---

<sup>6</sup> *Projet de loi C-43 : Loi portant sur la création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence, gouvernement du Canada : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/c43-f.htm>.*

comparaison entre la perception des membres quant aux services offerts par l'ADRC et ceux de Revenu du Canada.

Le graphique 3 illustre les changements de perceptions des PME par rapport à la qualité des services. Nous observons qu'il y a eu un changement de perspective favorable dans quatre

**Graphique 3 : Qualité des services de Revenu Canada par rapport à l'ADRC**  
domaines sur dix.



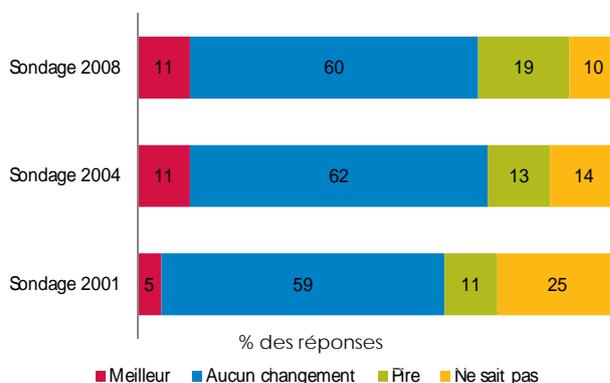
Source : FCEI, Rapport sur l'ADRC : Évaluation de la nouvelle Agence du revenu par les PME, 2002, 7 p.

L'ADRC semblait avoir amélioré ses services pour la « disponibilité des renseignements », les « connaissances que possède le personnel », « l'accessibilité du personnel » ainsi que la « lisibilité des renseignements ».

Ces domaines avaient connu une augmentation de 6 à 9 points de pourcentage chacun. Notons aussi que les dirigeants des PME étaient davantage insatisfaits de l'ADRC en ce qui concernait la « cohérence des règlements et interprétation » et la « rapidité des règlements ». Toutefois, dans l'ensemble, la transformation de Revenu Canada en ADRC semblait, à première vue, avoir eu davantage d'impacts positifs que négatifs.

Par contre, lorsqu'on analyse l'évolution de la perception des dirigeants de PME sur dix ans, l'on remarque qu'elle s'est sensiblement détériorée (graphique 4). Bien qu'il y ait eu une augmentation de 36 % du nombre de PME considérant que le service de l'ARC se soit amélioré, la proportion de ceux qui considèrent le contraire a augmenté de 72 %.

**Graphique 4 : Évolution du niveau de service : propriétaire d'entreprise**



Source : FCEI, Évaluation de l'Agence du revenu du Canada, 2008, 17 p.

L'expérience canadienne démontre donc que le seul fait de transformer Revenu Canada en agence n'a pas nécessairement été un gage d'amélioration du service. En 10 ans, la transformation de Revenu Canada en agence a semblé avoir des impacts immédiats, mais qui n'ont pu se maintenir à long terme. Des efforts constants doivent donc être déployés pour assurer une amélioration des pratiques, comme l'adoption d'une méthode plus proactive pour communiquer les modifications apportées à la politique fiscale concernant les PME, la diminution du fardeau réglementaire et d'accorder plus d'importance et de ressources au service à la clientèle.

Pour que le gouvernement du Québec assure le succès de la transformation de Revenu Québec en agence, tant à court qu'à long terme, ces pistes d'amélioration devront faire partie intégrante des priorités et des bases constituantes de l'Agence du revenu du Québec.

---

## **De la gouvernance de l'Agence du revenu du Québec**

Concernant la gouvernance de l'Agence, le ministre du Revenu mentionnait dans un communiqué émis le 20 août 2010 que : « Le projet de loi prévoit que les règles de gouvernance et les règles de protection des renseignements personnels demeureront les mêmes (...). Ces règles seront appliquées avec rigueur, et aucun membre du Conseil d'administration ne pourra avoir accès aux renseignements fiscaux des citoyens et des entreprises, comme stipulé à l'article 29 du projet de loi. Ultimement, c'est le ministre du Revenu qui est responsable. Le rôle du Conseil d'administration, comme son nom l'indique, se limite à superviser l'administration de l'Agence ».

Le projet de loi sur la création de l'Agence du revenu est en grande partie un projet de loi comprenant des articles ayant pour objectifs de fixer ses règles de gouvernance. Nous pouvons constater qu'il comporte certaines garanties à l'égard de la protection des renseignements personnels et aux règles de gouvernance, notamment aux articles 26 et 39 à 43. Nous avons également noté que le ministre a déclaré, le 22 septembre dernier, que les valeurs contenues dans la Loi sur la fonction publique en matière d'impartialité, d'équité ou autres guideront la gestion de l'Agence.

Cependant, nous croyons que d'autres éléments permettraient d'améliorer la gouvernance de l'ARQ, notamment en ce qui a trait à l'imputabilité ministérielle et à la composition du conseil d'administration.

### ***De l'imputabilité ministérielle***

Compte tenu de l'importance du mandat de l'Agence, il est essentiel que des dispositions soient prises afin de conserver les principes relatifs à l'imputabilité ministérielle, élément qui nous avait portés à être défavorables à la création de l'agence fédérale en 1998. L'article 6 du projet de loi actuel traite de cette question.

On peut y lire que : Art. 6 « Le ministre peut donner au conseil d'administration, par écrit, des directives sur les matières qui, selon le ministre, touchent des questions d'intérêt public ou la politique de collaboration visée au paragraphe 12<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 24 ou pourraient toucher les finances publiques.

Ces directives doivent être approuvées par le gouvernement et entrent en vigueur le jour de leur approbation. Une fois approuvées, elles lient l'Agence, qui est tenue de s'y conformer » (Nous soulignons).

Nous comprenons que l'objectif de cet article est de conférer au ministre responsable de l'Agence certains pouvoirs relativement à ses actions et orientations. Cependant, nous nous questionnons sur la nécessité de préciser qu'outre l'intérêt public et des finances publiques, le législateur ait choisi de limiter le pouvoir du ministre (ou du gouvernement) relativement aux orientations stratégiques de l'Agence au paragraphe 12° du second alinéa 12 de l'article 24. D'une part, comme le veut la règle de droit à l'effet que le législateur ne parle jamais pour ne rien dire, devons-nous comprendre de cette disposition que l'objectif est de restreindre la portée du pouvoir du ministre à l'égard des actions stratégiques de l'Agence à la seule politique de collaboration avec les organismes offrant des services gouvernementaux en matière d'utilisation des technologies de l'information, de prestations électroniques de services et de services partagés?

D'autre part, il nous apparaît que l'ensemble des éléments énumérés à l'article 24 peuvent avoir un impact sur l'intérêt ou les finances publiques, d'où nous nous questionnons sur la cohérence de préciser que la portée du pouvoir ministériel ou du gouvernement s'applique au par. 12 du deuxième alinéa de l'article 24.

C'est pourquoi nous recommandons :

- Que dans la transformation du ministère du Revenu en Agence du revenu du Québec, l'imputabilité et les pouvoirs ministériels et du gouvernement soient maintenus, comme c'est le cas dans le projet de loi actuellement.
- Que l'article 6 du projet de loi soit amendé de la façon suivante : Art 6. « Le ministre peut donner au conseil d'administration, par écrit, des directives sur les matières qui, selon le ministre, touchent des questions d'intérêt public ou pourraient toucher les finances publiques. Ces directives doivent être approuvées par le gouvernement et entrent en vigueur le jour de leur approbation. Une fois approuvées, elles lient l'Agence, qui est tenue de s'y conformer. »

### ***De la composition du conseil d'administration de l'Agence***

La section II du projet de loi aborde les questions relatives au conseil d'administration de l'Agence. Bien que l'article 29 offre certaines garanties quant au respect des renseignements personnels et que les articles de la section IV traitant des ressources humaines comportent des éléments concernant l'intégrité et la qualification du personnel de l'Agence, certains éléments suscitent des questionnements.

L'article 12 stipule qu'au moins huit des quinze membres du conseil d'administration, dont le président, doivent se qualifier comme administrateurs « indépendants ». Bien que nous souscrivions aux conditions définissant les administrateurs indépendants dans cet article, nous nous questionnons sur les qualifications et les conditions relatives à la nomination des sept autres membres de ce conseil. Le projet de loi est muet sur cet aspect et nous estimons qu'il serait important, compte tenu du mandat de l'Agence, d'apporter davantage de précisions à cet égard.

En outre, de notre point de vue, afin de mieux protéger l'intérêt du public et des entrepreneurs, le conseil d'administration devrait comprendre des représentants des clientèles de la future agence

dont, les entrepreneurs. Cette pratique est d'ailleurs mise en application au sein de certaines organisations telles que la CSST<sup>7</sup>.

Ce modèle de gouvernance est efficace, car il assure que les représentants puissent faire part des réalités et des priorités de leurs membres, tout en étant responsables du bon fonctionnement et de l'administration de l'organisme concerné. En impliquant les représentants des entreprises sur le conseil d'administration, l'ARQ mobiliserait l'ensemble des partenaires pour assurer la réussite de sa mission et de ses mandats. Cette modification serait la bienvenue, car elle permettrait aux entreprises de s'assurer de la bonne gestion d'un organisme, duquel ils représentent une part importante de la clientèle et auquel ils contribuent largement par le paiement des différentes taxes, impôts et autres frais réglementaires.

Par ailleurs, nous constatons que le projet de loi demeure muet en ce qui a trait aux règles déontologiques et éthiques auxquels les membres du conseil d'administration devraient être assujettis. Or, compte tenu de l'importance de la protection de la confidentialité des informations dont l'Agence sera responsable, il nous apparaît important que le projet de loi contienne des dispositions à cet égard.

Ainsi, nous recommandons :

- Que les représentants des entreprises fassent partie du conseil d'administration de l'Agence du revenu et que l'article 12 soit modifié en conséquence pour inclure nommément les représentants des employeurs.
- Que le projet de loi comporte des dispositions relatives aux règles déontologiques et éthiques devant être respectées par le conseil d'administration de l'Agence.

---

## De l'ARQ et du fardeau fiscal et réglementaire

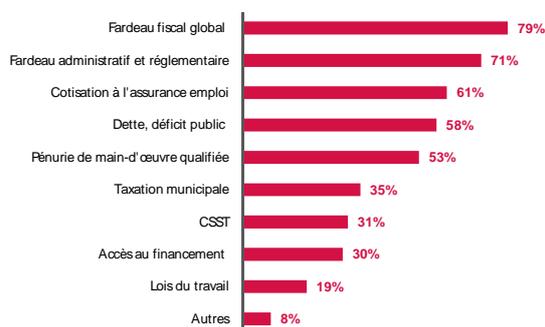
Dans cette section, nous allons porter une attention particulière au coût du fardeau fiscal et de la conformité réglementaire et fiscale en tant qu'obstacles à l'observance fiscale.

Le graphique 5 présente les résultats d'un sondage de la FCEI concernant les principaux enjeux auxquels font face les PME. Les deux éléments les plus cités par les dirigeants d'entreprises sont le fardeau fiscal global (79 %) et le fardeau administratif et réglementaire (71 %). Il est intéressant de remarquer que ces deux éléments rejoignent directement le mandat de la future agence.

---

<sup>7</sup> En vertu de l'article 141 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail, le conseil d'administration de la Commission de la santé et de la sécurité au travail est composé de 14 membres nommés par le gouvernement suite aux recommandations des associations patronales et syndicales.

## Graphique 5 : Principaux enjeux du point de vue des PME au Québec



Source : FCEI, Sondage sur l'opinion des membres du Québec, OMO, Janvier-Juin 2010, 4551 répondants

Ces deux préoccupations représentent également les deux éléments causant le plus de pression sur les coûts des entreprises québécoises<sup>8</sup>. Le fardeau fiscal global est très lourd à porter pour nos entreprises. Bien que la compétitivité fiscale du Québec se soit améliorée au cours des dernières années, le Québec se classe toujours en dernière position parmi les provinces canadiennes<sup>9</sup>. Cette situation est explicable par le fait que le taux d'imposition et de taxation des entreprises y est supérieur à la moyenne canadienne. Les taxes sur la masse salariale représentent 53 % de l'ensemble des ponctions fiscales québécoises comparativement à 36 % en Ontario<sup>10</sup>. En outre, ces taxes sont à caractère régressif, car elles ne prennent pas en compte le niveau de revenus ou la taille des entreprises. Elles pèsent donc plus lourd sur les petites entreprises. Enfin, notons qu'au chapitre de l'impôt sur le revenu, le taux d'imposition des petites entreprises dont les revenus sont inférieurs à 500 000 \$ annuellement demeure le double de la moyenne canadienne (8 % contre 4 %).

À cela se rajoutent les sommes que les entreprises doivent déboursier pour remplir leurs obligations fiscales (préparer, calculer et verser les taxes ainsi que les impôts aux trois ordres de gouvernement).

Le fardeau administratif et réglementaire s'avère lourd à supporter pour les PME et engendre des coûts importants. Tout comme le fardeau fiscal, il est inversement proportionnel à la grosseur des entreprises. Les petites entreprises ne bénéficient pas des mêmes économies d'échelle, ni des mêmes ressources humaines et financières que les grandes sociétés. Ce faisant, la conformité réglementaire coûte 5 825 \$ annuellement par employé pour une entreprise de moins de 10 employés comparativement à 1 117 \$ pour une entreprise de plus de 100 employés<sup>11</sup> (40 % de ce coût est relié à la conformité fiscale à proprement dit). Cette même étude démontre qu'il en coûte 7,2 milliards de dollars aux entreprises québécoises pour se conformer à la réglementation. Ce

<sup>8</sup> Voir : FCEI, Baromètre des affaires, juin 2010.

<sup>9</sup> FCEI, Fiscalité : à la recherche de l'excellence – Classement des provinces en matière de création d'un climat fiscal favorable à la réussite des PME, Avril 2009, p 6.

<sup>10</sup> Notre évaluation est très conservatrice puisqu'elle ne prend pas en compte les cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale, catégorie dans laquelle se trouvent notamment les cotisations à la CSST et au RRQ.

<sup>11</sup> FCEI, La prospérité ligotée par une réglementation excessive, 2010, 36 p.

coût au Québec représente 2,4 % du PIB, comparativement à 1,8 % pour l'Ontario et à 1,9 % pour l'ensemble canadien.

À cet égard, le gouvernement devrait inscrire sa volonté ferme de diminuer et d'alléger la réglementation dans le projet de loi sur l'Agence du revenu du Québec.

Plus précisément, dans notre recherche portant sur l'Agence du revenu du Canada, nous avons demandé aux PME de déterminer les facteurs principaux liés aux coûts de la conformité fiscale qu'ils encourent. Pour la présente analyse, nous avons isolé les données du Québec (Graphique 6). Les facteurs majeurs répertoriés par les PME sont en ordre d'importance : la quantité de paperasse (67 %), la complexité du régime fiscal fédéral (58 %) et la complexité du régime fiscal provincial (50 %).

### Graphique 6 : Facteurs des coûts de la conformité aux exigences fiscales, Québec



Source : FCEI, Données québécoises du sondage sur l'Agence du revenu du Canada, 2008, 1 148 répondants.

Il est intéressant de faire ressortir les différences de perceptions des entreprises québécoises comparativement à l'ensemble canadien. Les entreprises québécoises sont 43 % plus nombreuses que l'ensemble des entreprises canadiennes à juger le facteur des « règles différentes selon les juridictions » comme étant un élément majeur influant sur leurs coûts de conformité et elles sont 36 % plus nombreuses à citer le facteur intitulé « plusieurs vérifications ». Enfin, bien que les PME québécoises jugent le régime fiscal fédéral plus complexe que le régime provincial, ce dernier obtient tout de même 29 % plus de mentions au Québec que pour l'ensemble canadien.

### **Le rôle de l'Agence du revenu du Québec en matière d'allègement réglementaire**

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'observance fiscale est grandement facilitée par la simplification réglementaire. À ce chapitre, rappelons que les PME affirment que les meilleures façons de les aider pour observer les règlements sont :

- 1) une simplification des règlements en vigueur (81 %);
- 2) une réduction du nombre total de règlements (73 %);
- 3) une communication plus claire des nouveaux règlements (72 %);
- 4) l'amélioration du service à la clientèle du gouvernement (61 %)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Op. cit., supra note 3.

Ces éléments doivent être considérés dans la mise en œuvre de la future Agence. Cela d'autant plus que la réduction réglementaire ne comporte pas de coûts pour le gouvernement et génère des économies directes pour les entreprises.

Il importe de noter que l'ARQ sera assujettie à la *Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif* qui, dans son article 14, stipule que « les ministères et les organismes sont les premiers responsables de la mise en œuvre des présentes règles ». Le gouvernement du Québec s'est donné « l'objectif de réduire de 20 %, d'ici à la fin de 2010 et par rapport à 2004, le coût des formalités administratives imposées aux entreprises »<sup>13</sup>. Toutefois, pour la période de 2004 à 2007, le gouvernement l'a réduit de seulement 2,1 %<sup>14</sup>. Lorsque nous regardons le travail qu'a effectué Revenu Québec pour la même période de référence, nous voyons qu'il y a eu une diminution du coût des formalités administratives de 0,7 %<sup>15</sup>. Bien que des efforts ont été faits par Revenu Québec, force est de constater qu'il reste beaucoup de travail à faire pour atteindre l'objectif gouvernemental de réduction du coût des formalités administratives.

Nous sommes donc très heureux de constater que la simplification réglementaire se retrouve dans le projet de loi (art 64). Toutefois, considérant la priorité de cet enjeu pour les PME et de son incidence sur la conformité fiscale, nous sommes d'avis qu'elle devrait prendre plus d'importance.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous recommandons :

- Que le conseil d'administration de l'ARQ forme un comité permanent de l'allégement administratif et réglementaire ayant pour mandat d'améliorer les pratiques et de réduire la lourdeur administrative. Ce comité devrait faire rapport annuellement sur l'avancement de ses travaux au conseil d'administration. Les représentants des entreprises devraient y siéger afin d'identifier les pistes d'amélioration et de donner leur appréciation de l'efficacité des actions proposées par l'ARQ pour diminuer la paperasserie<sup>16</sup>. Ainsi, l'article 28 devrait comporter l'ajout d'un 4<sup>e</sup> paragraphe à cet égard.
- Que le premier mandat du comité de l'allégement réglementaire relevant du conseil d'administration soit d'élaborer un plan d'action visant à contribuer à l'atteinte de l'objectif contenu dans la politique gouvernementale en matière de réduction du fardeau réglementaire.
- Qu'une précision soit apportée à l'article 64 concernant l'allégement de la paperasserie et de la réglementation pour faire référence également à la notion de réduction. Actuellement, il est seulement question de « simplifier le plus possible les règles et les procédures », tel que mentionné au deuxième alinéa de l'article 64. Nous recommandons de modifier le 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article 64 comme suit : « simplifier et réduire le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services ».

<sup>13</sup> Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, « Simplifier la vie des entreprises », Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allégement réglementaire et administratif, ministère du Conseil exécutif, gouvernement du Québec, août 2009, p.4.

<sup>14</sup> *Id.*, p.16.

<sup>15</sup> *Id.*, p.16.

- Que la mission de l'ARQ inclue le fait de recommander au gouvernement des modifications à apporter à la politique fiscale ou à d'autres programmes afin de contribuer à l'évolution des politiques gouvernementales<sup>17</sup>, tel que prévu actuellement dans les mandats de Revenu Québec. Dans l'optique de répondre adéquatement à l'objectif de l'allégement réglementaire et administratif, l'Agence du revenu du Québec devrait avoir ce pouvoir. L'article 4 se lirait donc comme suit : « **4.** L'Agence a pour mission de fournir au ministre du Revenu l'appui nécessaire à l'application ou à l'exécution de toute loi dont la responsabilité est confiée au ministre ainsi que de lui fournir l'appui nécessaire pour s'acquitter de toute autre responsabilité qui lui est confiée par une loi, un règlement, un décret, un arrêté ou une entente. Elle perçoit des sommes affectées au financement des services publics de l'État et participe aux missions économique et sociale du gouvernement en administrant notamment des programmes de perception et de redistribution de fonds. Elle doit tendre à réduire le fardeau réglementaire et fiscal des petites et moyennes entreprises. À cet égard, elle a le pouvoir de recommander au gouvernement des modifications à apporter à la politique fiscale ou à d'autres programmes afin de contribuer à l'évolution des politiques gouvernementales. »

## La meilleure stratégie pour améliorer la collecte des impôts : le service à la clientèle

Nous l'avons mentionné, la lutte à l'évasion fiscale est un objectif majeur du gouvernement qui évalue dans le budget 2010-2011 l'impact financier des « revenus additionnels à la création de l'Agence du revenu du Québec et à de nouvelles initiatives de lutte **contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal** » à **120 millions de dollars en 2010-2011, 255 millions de dollars en 2011-2012** et de 275 millions de dollars en 2012-2013. Selon ce même document, « la transformation de Revenu Québec en agence donnera à l'organisme la souplesse requise pour mettre en œuvre son plan et atteindre les cibles de récupération fiscale fixées ».

Comme d'assurer que les individus et les entreprises respectent les lois fiscales. Nous pensons toutefois qu'un allégement réglementaire substantiel ainsi que la collaboration avec les entreprises et les particuliers devraient être la pierre angulaire de la stratégie de récupération fiscale du gouvernement.

Nous jugeons inéquitable et préoccupant de se baser sur la prémisse que les dirigeants de PME contreviennent volontairement aux règles fiscales. Considérant le nombre important de règlements et les coûts onéreux de la conformité réglementaire pour les petites entreprises, il n'est pas étonnant de voir que ce sont sept entreprises sur dix qui affirment qu'une communication plus

Un membre ayant fait une erreur dans un rapport de taxes l'a corrigé avant même que Revenu Québec ait traité son dossier. Une pénalité de 200 \$ lui a été imposée. Il a reçu une lettre par la suite lui disant que la pénalité serait retirée et créditée. Il aurait préféré ne recevoir aucune pénalité ou tout simplement un remboursement.

<sup>15</sup> Revenu Québec, *Plan stratégique 2009-2012, gouvernement du Québec, 2009, 23 p.*

claire des nouveaux règlements les aiderait à observer les réglementations gouvernementales. Connaître les règlements aide grandement à les respecter. C'est pourquoi nous favorisons une attitude de collaboration. Au lieu de chercher des coupables, il serait plus avantageux d'accompagner les entreprises dans leurs efforts pour se conformer aux règlements.

L'amélioration du service à la clientèle est un des éléments fondamentaux pour favoriser l'observance fiscale. Les commentaires que nous recevons de nos membres concernant Revenu Québec portent très souvent sur le service à la clientèle. De nombreuses remarques portent sur l'intransigeance du personnel à l'égard des problématiques liées à l'entreprise tandis que la situation est totalement différente lorsque la problématique est du côté de Revenu Québec.

Sur ce point, voici la liste des cinq commentaires les plus fréquemment évoqués par nos membres concernant Revenu Québec :

- 1) **Transferts fréquents** : Les entrepreneurs sont souvent transférés d'une personne à l'autre avant de pouvoir obtenir les réponses à leurs questions et ont le sentiment de ne jamais pouvoir parler à la même personne. Cela amène de l'incohérence dans les informations qui sont données aux entrepreneurs.
- 2) **Délais de traitement très longs** : Pour justifier les retards, le ministère affirme souvent que les employés sont débordés à cause des coupures, des départs à la retraite, de congés maladies, des vacances, et que le dossier sera traité quand il sera traité...
- 3) **Documents égarés** : qu'il s'agisse de formulaires, de dossiers, de procurations, il faut très souvent en retourner des copies, car elles ont été égarées au ministère.
- 4) **Information imprécise ou incompréhensible** : Il est fréquent que l'information fournie ne soit pas claire pour l'entrepreneur ou qu'elle soit imprécise.
- 5) **Aucune réponse par courriel ou par écrit** : Il est difficile d'obtenir des réponses détaillées par courriel de la part du Service à la clientèle. L'entrepreneur reçoit un appel seulement et il est impossible d'obtenir une confirmation écrite de ce qui a été convenu verbalement.

À l'instar de ce que démontrent nombre d'études, nous sommes d'avis que plus le service est orienté vers la collaboration et le suivi avec les entreprises, plus l'Agence du revenu du Québec s'assurera d'une meilleure conformité fiscale.

À cet égard, l'article 63 du projet de loi indique que l'ARQ doit rendre publique une déclaration de services. Cette dernière doit porter notamment, sur la diligence du personnel, ainsi que sur l'accessibilité et la clarté des informations rendues.

Cet article représente une belle opportunité de retravailler la déclaration de services actuelle pour la rendre plus performante avec la création de l'ARQ.

Un membre mentionne encore attendre un remboursement de taxes de 45 000 \$, mais qu'il doit remettre 73 000 \$ pour la présente période de référence. Aucun ajustement n'est prévu (ex. : rembourser 30 000 \$), il doit payer et attendre son remboursement.

D'ailleurs, nous sondons actuellement nos membres québécois sur leur appréciation des services de Revenu Québec. Nous ferons part des résultats aux autorités concernées lorsque nous les aurons compilés et analysés. Nous croyons que cette information sera très utile pour l'ARQ en vue d'élaborer une déclaration de services qui permette d'atteindre les objectifs gouvernementaux.

Par ailleurs, il importe de souligner que l'Agence du revenu du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont adopté des codes de conduite. L'Agence du revenu du Canada possède une *Charte des droits du contribuable*<sup>18</sup>, tandis que la Colombie-Britannique a adopté le *Code de service et d'équité envers les contribuables*<sup>19</sup> qui en est d'ailleurs rendu à sa 6<sup>e</sup> version. L'expérience pancanadienne de la FCEI permet d'affirmer que le code de conduite adopté en Colombie-Britannique est plus clair, précis et profitable pour le gouvernement. Par l'adoption de ce Code et de son amélioration au cours des années, le gouvernement de cette province a adopté une approche qui tend à encourager les contribuables à être conformes aux règles en leur octroyant des droits et des recours plutôt qu'en adoptant une attitude de coercition. Or, cette approche a fait ses preuves en matière d'observance fiscale.

Un membre nous a appelés pour se plaindre de Revenu Québec. Ils sont extrêmement lents à rembourser, tandis que les entreprises et les contribuables doivent respecter des délais

En comparaison, la déclaration de services aux citoyens et aux entreprises de Revenu Québec stipule dès sa première page que « lorsque votre dossier est incomplet ou nécessite des vérifications supplémentaires, il peut nous être impossible de respecter les engagements ou d'atteindre les objectifs énoncés dans notre déclaration de service »<sup>20</sup>. En d'autres termes, Revenu Québec affirme dès le départ qu'il n'est pas contraint de respecter sa déclaration de services. Cette portion de la déclaration fait nettement contraste avec le ton du Code de la

Colombie-Britannique qui, par les obligations qu'il donne au ministère, vise à « consolider les liens »<sup>21</sup> entre les contribuables et le gouvernement.

<sup>18</sup> <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/frnss/rights-fra.html>

<sup>19</sup> <http://www.sbr.gov.bc.ca/msbr/tfsc/tfsc.htm>

<sup>20</sup> Revenu Québec, *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*, 6 p.

<sup>21</sup> Colombie-Britannique, *Code de service et d'équité envers les contribuables*, version 2, octobre 2005.

Ainsi, nous recommandons :

- Qu'afin d'optimiser la perception des impôts et l'observance fiscale, l'Agence du revenu du Québec s'inspire du Code de la Colombie-Britannique et consulte les représentants des entreprises pour améliorer sa déclaration de services. Nous sommes persuadés qu'en démontrant une plus grande ouverture à la collaboration, l'Agence du revenu du Québec sera mieux à même d'atteindre ses objectifs.

---

## **Redistribuer les économies aux entreprises**

La création de l'Agence du revenu du Québec se fait dans la volonté d'améliorer l'efficacité, la gestion, la performance et conséquemment, de générer des économies. Certes, la flexibilité qui caractérise les obligations de l'Agence à l'égard des ressources humaines, par exemple, représente un atout. Cependant, comme l'Agence sera responsable de fixer la rémunération et les conditions de travail de ses nouveaux employés, il ne faut pas que cela conduise à un accroissement des dépenses globales de l'Agence. L'un des buts premiers poursuivis par la restructuration d'organismes annoncée lors du dernier budget - incluant l'Agence - consistait à réduire la bureaucratie et à alléger le fonctionnement de l'État.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, les petites et moyennes entreprises québécoises font plus que leur juste part pour financer l'État québécois. Nous croyons donc que si l'ARQ réalise des économies, elles devraient être redistribuées aux cotisants, notamment, les PME, par exemple en bonifiant le service à la clientèle, en diminuant les taux d'intérêts ou les droits d'immatriculation qu'elles doivent payer.

Cette pratique aurait d'ailleurs pu être mise en place avant l'intégration du registraire des entreprises à Revenu Québec en 2007. Cette modification visait à alléger les structures de l'État. Cependant, les surplus récoltés annuellement par le registraire ont été engloutis dans l'ensemble budgétaire de Revenu Québec au lieu de servir à la diminution des droits d'immatriculation. Le Registraire a enregistré un surplus budgétaire de 29 millions en moyenne pour les années 2001 à 2006. Ces surplus venaient des droits d'immatriculation au Registre des entreprises. Maintenant étant intégré à la déclaration de revenus, le paiement de ces droits va directement dans le Fonds consolidé de l'État. Cet argent aurait pu être utilisé à meilleur escient, en donnant un peu plus d'oxygène aux PME qui en ont nettement besoin. Sans compter que comme le démontre un rapport publié en 1982 par le Comité de la législature et repris dans une étude du London School Economics : « Au sujet de l'affectation de ressources, le Comité indique que le régime actuel, qui exige le retour des montants excédentaires aux ministères centraux engendrant une baisse possible des dépenses l'année suivante, représente un "désincitatif" à la gestion efficace dans la mesure où les ministères seront plutôt susceptibles de dépenser les fonds excédentaires au lieu de les retourner<sup>22</sup> ».

Ainsi, si l'Agence est performante et génère des économies, celles-ci devraient rester à sa disposition. C'est pourquoi nous croyons qu'une disposition devrait être ajoutée au chapitre IV du projet de loi pour le préciser. L'ARQ pourrait consacrer les surplus pour améliorer le service à la clientèle ainsi que pour diminuer les frais et les coûts de conformité fiscale PME.

---

<sup>22</sup> Fahey, Richard, *What Next Steps for Quebec?*, London School of Economics and Political Science, Government Department, September 1995, p.26. Texte original en anglais, traduction de la FCEI.

C'est pourquoi, nous recommandons :

- Qu'un article soit rajouté au chapitre IV du projet de loi stipulant que l'ARQ doit utiliser ses surplus budgétaires pour améliorer le service à la clientèle et diminuer les frais et les coûts de conformité fiscale qu'encourent les PME.
- Cet article pourrait se lire comme suit : « 61(nouveau). Les surplus budgétaires de l'Agence doivent être utilisés par cette dernière pour notamment améliorer son service à la clientèle et diminuer le fardeau fiscal et réglementaire des entreprises ».

---

## Conclusion

La FCEI souscrit aux objectifs poursuivis par le gouvernement à travers la création d'une Agence du revenu du Québec. Cependant, des modifications doivent être apportées au projet de loi afin que l'Agence permette réellement d'offrir un meilleur modèle de gouvernance publique pouvant répondre plus adéquatement et efficacement aux besoins de la clientèle.

À cet égard, pour la FCEI, il est impératif que les éléments suivants soient pris en compte :

- Que la mission de l'Agence soit davantage centrée sur une approche incitative permettant aux entrepreneurs d'être outillés pour mieux se conformer à la réglementation fiscale.
- Que l'Agence ait pour mission première d'offrir aux petits entrepreneurs un meilleur service à la clientèle et des mesures d'allègement et de réduction réglementaires qui leur permettront de mieux se conformer aux exigences fiscales.
- Qu'en matière de gouvernance, l'imputabilité ministérielle soit maintenue et que les entrepreneurs soient représentés au conseil d'administration de l'Agence.
- Que l'Agence adopte un code de conduite comportant de réelles obligations à l'égard des contribuables (cf. modèle de la Colombie-Britannique).
- Qu'au chapitre de l'efficacité, l'Agence permette de générer de véritables économies et que ces économies soient réinvesties dans l'amélioration du service à la clientèle et dans la réduction des frais imposés aux PME.

Enfin, au nom des 24 000 PME québécoises membres de la FCEI, nous souhaitons vivement que le gouvernement saisisse l'opportunité offerte par la création de l'Agence pour s'engager dans une véritable voie de collaboration et de partenariat avec les entreprises, et ce, au plus grand bénéfice de l'ensemble de la société.

---

## Bibliographie

Agence du revenu du Canada, Charte des droits du contribuable : <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/frnss/rights-fra.html>

Benjamin Tal, « Sonnées, mais encore debout », Rapport sur les PME, Études économiques, CIBC, 5 octobre 2009, 6 p.

Colombie-Britannique, *Code de service et d'équité envers les contribuables*, version 2, octobre 2005.

Colombie-Britannique, *Code de service et d'équité envers les contribuables*, version 6 : <http://www.sbr.gov.bc.ca/msbr/tfsc/tfsc.htm>

*Compliance Risk Management : Managing and Improving Tax Compliance*, OCDE, Centre for Tax Policy Policy and Administration, 2004, 73 p.

Fahey, Richard, *What Next Steps for Quebec?*, London School of Economics and Political Science, Government Department, September 1995, 43 p.

FCEI, *Fiscalité : à la recherche de l'excellence – Classement des provinces en matière de création d'un climat fiscal favorable à la réussite des PME*, Avril 2009, 48 p.

FCEI, *Évaluation de l'Agence du revenu du Canada*, 2008, 17 p.

FCEI, *Gros plan sur l'emploi pendant la récession; Les petites entreprises surclassent les moyennes et les grandes entreprises en temps de récession*, Économie, , Mai 2010, 5 p.

FCEI, *La prospérité ligotée par une réglementation excessive*, 2<sup>e</sup>édition, 2010, 36 p.

FCEI, *Le fardeau invisible – La perspective des entreprises sur le coût de la conformité fiscale*, août 2010, 33 p.

FCEI, *Osez la croissance*, décembre 2009, 32 p.

FCEI, *Rapport sur l'ADRC – Évaluation de la nouvelle Agence du revenu par les PME*, 2002, 7 p.

Projet de loi C-43 : *Loi portant création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, Gouvernement du Canada : <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/c43-f.htm>.

*Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, projet de loi n° 107, Trente-neuvième législature, première session, 2010.

*Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., chapitre S-2.1.)

Ministère des Finances, *Budget 2010- 2011*, Gouvernement du Québec, 2010.

Olivier Torrès, « Approche descriptive de la spécificité de gestion des PME : le mix de proximité », dans *Management des PME : de la création à la croissance*, Saint-Laurent : Éditions de Renouveau Pédagogique inc., 2007, pp. 24-33.

Registraire des entreprises, *Rapports annuels de gestion*, 2001-2002 à 2005-2006.

Revenu Québec, *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*, Gouvernement du Québec, 6 p.

Revenu Québec, *Plan stratégique 2009- 2012*, Gouvernement du Québec, 2009, 23 p.

Revenu Québec, *Rapport annuel de gestion 2008- 2009*, Gouvernement du Québec, 2009, 23 p.

Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, « *Simplifier la vie des entreprises* », Rapport sur la mise en œuvre des mesures gouvernementales d'allègement réglementaire et administratif, Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, août 2009, 24 p.

Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif*, Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, 4 p.

Statistique Canada, Registre des entreprises, Juin 2009.