



**S'ALLIER POUR LA PROSPÉRITÉ**

## **Le projet de loi n° 107 – *Loi sur l'Agence du revenu du Québec***

**Commentaires du  
Conseil du patronat du Québec  
présentés à la Commission des finances  
publiques de l'Assemblée nationale**

Septembre 2010

## Le Conseil du patronat du Québec

Le Conseil du patronat du Québec a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

## Table des matières

Présentation.....	3
Introduction.....	4
Récupération fiscale.....	5
Allégements administratifs et efficacité gouvernementale.....	5
Gouvernance.....	6
Commentaires spécifiques.....	7
Article 2.....	7
Article 6.....	7
Article 12.....	7
Article 17.....	8
Article 23.....	8
Article 24.....	8
Article 28.....	8
Article 29.....	9
Article 32.....	9
Article 39.....	9
Article 56.....	10
Commentaires sur le document <i>Une Agence du revenu autonome et imputable</i> .....	11
Conclusion.....	12

# Le projet de loi n° 107 – *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*

## Commentaires du Conseil du patronat du Québec présentés à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale

Septembre 2010

### Introduction

Le Conseil du patronat du Québec est heureux de transmettre ses commentaires à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre de ses consultations sur le projet de loi n° 107 instituant l'Agence du revenu du Québec.

De façon générale, le Conseil du patronat accueille positivement ce projet de loi qui rejoint certaines des priorités énoncées dans sa plateforme 2010-2013, *S'allier pour la prospérité*, notamment en matière d'allégements administratifs et de plus grande efficacité gouvernementale.

Le remplacement du ministère du Revenu du Québec par une agence autonome constitue une bonne nouvelle sur le plan des finances publiques, et il permet de prendre en compte la mission particulière de ce ministère par rapport à celle des autres ministères du gouvernement du Québec. La plus grande marge de manœuvre offerte par une agence en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles permettra, nous l'espérons, une plus grande efficacité dans son fonctionnement.

Nous énoncerons d'abord des commentaires généraux sur les implications de la création de l'agence pour formuler ensuite des commentaires plus spécifiques sur différents articles du projet de loi. Nous ferons état aussi de certains questionnements que nous entretenons au regard du fonctionnement du nouvel organisme, de sa gouvernance et des effets que ce changement important est susceptible d'avoir sur les contribuables. Nous présenterons enfin quelques commentaires portant sur des affirmations faites dans le document explicatif accompagnant le projet de loi.

## Récupération fiscale

Dans un contexte où le gouvernement doit chercher de nouvelles sources de revenus, il apparaît *a priori* comme une bonne nouvelle qu'il voie la possibilité de récupérer davantage de revenus issus de l'évasion fiscale avec la création de l'Agence du revenu du Québec. Il importe en effet que le gouvernement récupère tous les revenus qui lui sont dus. Notons toutefois que les cibles de récupération nous apparaissent très ambitieuses (1,2 G\$ par année, à compter de 2013-2014).

En cette matière, le Conseil du patronat du Québec invite néanmoins le gouvernement à éviter toute forme de harcèlement à l'endroit des entrepreneurs et des citoyens honnêtes. Rappelons que des cas d'excès de zèle dans la récupération fiscale peuvent avoir des conséquences fâcheuses. Alors que chaque dollar investi en ressources à Revenu Québec rapporte déjà neuf dollars de rentrées fiscales, il nous est permis d'imaginer qu'il existe sûrement une limite au retour sur l'investissement que nous pouvons espérer d'une récupération fiscale qui se fait dans le plus grand respect des citoyens.

## Allégements administratifs et efficacité gouvernementale

Le Conseil du patronat du Québec voit d'un très bon œil l'allégement réglementaire et administratif que devrait entraîner la mise en place de la nouvelle agence, tant sur le plan de sa structure administrative que des règles régissant ses relations de travail (conventions collectives, etc.). Il s'agit là, selon nous, d'une formule gagnante qui offrira plus de souplesse à la perception des revenus de l'État, tout en accroissant sa productivité et son efficacité.

Alors que sa mission consiste essentiellement à percevoir les revenus de l'État, Revenu Québec est actuellement soumis aux mêmes règles de fonctionnement que les autres ministères qui, pour leur part, administrent des programmes, et donc des dépenses. Sa transformation en agence permettra de tenir compte de cette caractéristique unique. Le fait que dans une agence la direction dispose, de façon générale, de plus de liberté quant aux choix des moyens à prendre pour atteindre ses objectifs devrait permettre à l'Agence du revenu du Québec d'être plus efficace.

Le Conseil du patronat invite néanmoins le ministre du Revenu à faire preuve de vigilance et à assurer une surveillance étroite des activités de la nouvelle agence pour éviter qu'elle se transforme en monstre bureaucratique qui échapperait au contrôle des parlementaires. Le Conseil du patronat croit notamment que la nouvelle agence devra se doter impérativement de mécanismes de contrôle des dépenses rigoureux afin d'éviter une croissance trop importante des coûts en matière de rémunération globale ou des technologies.

Le document explicatif qui accompagne le projet de loi mentionne que l'Agence du revenu du Québec sera dorénavant pourvue en ressources sur une base coût-bénéfice.

De l'opinion du Conseil du patronat, il est important de s'assurer que la performance de l'Agence ne soit pas évaluée seulement sur la base de critères quantitatifs (c.-à-d. récupération fiscale), mais qu'elle tienne compte également de facteurs qualitatifs, comme la qualité des services fournis aux contribuables. Les employés de la nouvelle agence pourraient offrir, par exemple, un meilleur accompagnement aux contribuables qui en ont besoin.

Le projet de loi stipule en outre que la nouvelle agence doit : « 1<sup>o</sup> s'assurer de connaître les attentes de sa clientèle; 2<sup>o</sup> simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services » (art. 64). Ces objectifs nous apparaissent très importants. Notons cependant que la marge de manœuvre de l'Agence du revenu (ou d'un ministère du Revenu) quant à la simplification du fardeau administratif relatif à la fiscalité est particulièrement limitée, car l'action de cette organisation est encadrée en grande partie par politiques fiscales qui relèvent du ministère des Finances.

## **Gouvernance**

Le Conseil du patronat se questionne sur le rôle et les véritables pouvoirs du conseil d'administration de l'Agence et de son président-directeur général. Pour qu'un conseil d'administration soit vraiment efficace, il faut qu'il dispose de pouvoirs réels, notamment celui de nommer, de rémunérer et d'évaluer son président-directeur général. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

Nous présentons dans ce qui suit nos commentaires plus spécifiques sur le sujet, nos questionnements et nos propositions.

## *Commentaires spécifiques*

- **Article 2 :**

Cet article stipule que l'Agence n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son nom dans l'exécution de ses obligations.

Qu'est-ce que cela implique quant à l'imputabilité en cas de litige? Cela veut-il dire que le ministre n'est plus imputable, que les membres du conseil d'administration ne sont pas imputables?

- **Article 6 :**

Cet article précise que le conseil d'administration supervise l'administration de l'Agence alors que, plus loin (à l'article 8), il est écrit que le président-directeur général de l'Agence exerce, à l'exclusion du conseil, plusieurs pouvoirs et plusieurs fonctions relatives, entre autres, à l'application des lois ainsi qu'à la collecte et l'utilisation des renseignements.

Nous comprenons que les membres du conseil d'administration ne peuvent pas intervenir dans certaines questions, comme c'est le cas au gouvernement fédéral. Nous nous posons donc des questions sur le véritable rôle et sur le pouvoir du conseil d'administration. Ne serait-il qu'un comité consultatif?

- **Article 12 :**

Il est précisé dans cet article que huit membres du conseil d'administration doivent se qualifier comme indépendants, mais rien n'est spécifié sur les autres membres à l'exception du président-directeur général.

Peut-on envisager la présence de « clients » qui délèguent leurs activités de perception à Revenu Québec, comme le ministère des Finances, la Régie des rentes du Québec, le Conseil de gestion de l'assurance parentale, la CSST - qui dès janvier 2011 délèguera la perception des cotisations à Revenu Québec, et également le gouvernement fédéral puisque Revenu Québec collecte la TPS? Si c'est le cas, le mécanisme de décision au

conseil d'administration ne sera-t-il pas grandement altéré par la présence de hauts fonctionnaires provenant de ces organismes?

- **Article 17 :**

Cet article stipule que les membres du conseil d'administration, autres que le président-directeur général, ne sont pas rémunérés, « sauf » dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Pourquoi le législateur prévoit-il cette exception?

- **Article 23 :**

L'article 23, qui précise qu'un membre du conseil d'administration peut « se prononcer sur des mesures d'application générale relatives aux conditions de travail au sein de l'Agence par lesquelles il serait aussi visé », implique-t-il que des membres du personnel de l'Agence, en plus du président-directeur général, peuvent être membres du conseil d'administration?

- **Article 24 :**

Cet article stipule que le conseil d'administration adopte le plan stratégique. Or, à l'article 62, il est précisé que le plan stratégique de l'Agence est soumis à l'approbation du gouvernement. Encore une fois, nous nous questionnons sur le réel pouvoir et la réelle imputabilité du conseil d'administration.

Toujours à l'article 24, au point 13, il est spécifié que le conseil d'administration adopte des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de l'Agence, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires. Nous proposons de remplacer le mot « entreprise » par « organisation » puisqu'il nous semble qu'il existe peu d'entreprises similaires à Revenu Québec.

- **Article 28 :**

Cet article propose la création d'un certain nombre de comités. Nous suggérons l'ajout d'un comité sur les technologies.

Étant donné que les arguments qui plaident en faveur de la création de l'Agence reposent beaucoup sur la flexibilité en matière de ressources humaines et informationnelles, nous croyons que la création d'un comité sur les technologies s'avérerait très pertinente. Pourquoi ne pas créer également un poste de dirigeant principal de l'information (*chief information officer*) qui pourrait se rapporter au comité sur les technologies?

- **Article 29 :**

L'article 29 stipule qu'aucune information nominative ne peut être communiquée au conseil d'administration ou à l'un de ses membres, autre que le président-directeur général. Nous sommes tout à fait d'accord à propos de cette disposition.

- **Article 32 :**

Cet article précise que le gouvernement nomme le président-directeur général et, pour l'assister, des vice-présidents (« au nombre qu'il fixe »). Cela nous semble contraire aux règles de bonne gouvernance. De plus, le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du président-directeur général et des vice-présidents (article 33).

Nous nous interrogeons à savoir qui fera l'évaluation de performance du président-directeur général. Nous estimons que le gouvernement pourrait nommer ou déterminer la rémunération du président-directeur général en concertation avec le conseil d'administration ou en tenant compte de ses recommandations.

- **Article 39 :**

Cet article stipule que l'Agence détermine les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de ses employés, conformément aux conditions définies par le gouvernement.

Que veut dire « conformément aux normes définies par le gouvernement », alors que le conseil d'administration est supposé approuver les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération incluant une politique de rémunération variable, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés nommés par

l'Agence (article 24)? L'Agence n'est-elle pas censée être plus autonome que l'est le ministère du Revenu?

En ce qui a trait à la rémunération, nous réitérons l'importance d'évaluer la performance du personnel de l'Agence non seulement en termes quantitatifs, mais aussi qualitatifs, en tenant compte notamment de la qualité des services offerts (relation avec les contribuables, etc.).

- **Article 56 :**

L'article 56 stipule que l'Agence conserve tout surplus, à moins que le gouvernement en décide autrement. Il serait peut-être utile d'éliminer cette incertitude sur l'utilisation des surplus éventuels.

## **Commentaires sur le document Une Agence du revenu autonome et imputable**

Nous souscrivons de façon générale aux principes et aux commentaires énoncés dans ce document. Voici néanmoins quelques remarques sur certains aspects qui ont attiré notre attention :

- De prime abord, nous nous demandons de quelle manière la transformation du ministère du Revenu en agence autonome et imputable accroîtra l'efficacité et la qualité des services offerts alors que les conditions stipulées dans le projet de loi ne donnent, comme nous l'avons précisé précédemment, que peu de pouvoir au conseil d'administration.
- Nous sommes d'accord sur le constat que ce projet de loi permet de prendre en compte la mission particulière du ministère du Revenu par rapport à celle des autres ministères du gouvernement du Québec.
- Dans son message, le ministre note que Revenu Québec assure la perception des cotisations à différents régimes pour de nombreux organismes. Rappelons que, dès janvier 2011, la CSST sera aussi au nombre de ces organismes.
- Pour ce qui est de la comparaison avec Revenu Canada, notons que les membres du conseil de direction de cette agence sont nommés sur recommandation des provinces pour lesquelles Revenu Canada s'occupe de l'administration fiscale. A-t-on l'intention d'inclure dans le conseil d'administration de l'Agence du revenu du Québec des représentants des organismes pour lesquels Revenu Québec gère la perception de cotisations ou des paiements?
- Le document met beaucoup l'accent sur l'intensification des efforts visant à contrer l'évasion fiscale. Il mentionne que : « Revenu Québec doit appliquer des mesures de contrôle afin de préserver la base des revenus de l'État et, ainsi, diminuer le fardeau fiscal des contribuables de bonne foi. » Nous souhaitons que le gouvernement fasse preuve de transparence à cet égard, et que les sommes récupérées se traduisent effectivement par une diminution éventuelle du fardeau fiscal des contribuables.

- Le document note aussi, à juste titre, que les sources de pertes fiscales demeurent nombreuses. Nous tenons à attirer l'attention sur la contrebande de tabac qui constitue l'une de ces sources et que, nous l'espérons, l'Agence contribuera à tarir.
- Le Conseil du patronat souscrit entièrement à l'objectif qui est donné à l'Agence de faciliter la tâche des contribuables au regard du respect de leurs obligations fiscales, mais il rappelle que la capacité de Revenu Québec à ce sujet est aussi liée directement aux politiques fiscales et leurs impacts sur les formulaires.
- Finalement, le document parle de succès rencontrés ailleurs, que ce soit au Canada, au palier fédéral, ou dans d'autres pays comme les États-Unis et Singapour.

Comme le mentionne une étude la Banque mondiale<sup>1</sup>, Singapour dispose maintenant d'une des administrations fiscales les plus performantes au monde grâce, notamment, à la modernisation de son organisme de perception sur lequel le pays a misé dès 1992, ainsi qu'au modèle de gouvernance adopté qui favorise la transparence et renforce la responsabilité de l'organisme envers les contribuables. La prestation électronique de services rejoint 87 % des particuliers et 73 % des entreprises. Autre fait intéressant, 95 % des particuliers et 83 % des entreprises se diraient satisfaits des services de l'autorité de l'administration fiscale.

## **Conclusion**

En résumé, le Conseil du patronat du Québec accueille favorablement le projet de loi n° 107. L'organisme estime que certaines propositions permettront à cette agence de mieux remplir le rôle qui lui sera confié et permettront à l'État québécois de récupérer de nouveaux revenus, notamment en diminuant l'évasion fiscale. L'allégement de la structure administrative et bureaucratique du gouvernement et l'allégement du fardeau administratif pour le contribuable constituent également deux autres bénéfices non négligeables.

---

<sup>1</sup> Banque mondiale. *Improving Taxpayer Service and Facilitating Compliance in Singapore*, Public sector Notes, no. 48.

