

**CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU
PROJET DE LOI N° 107**

Loi sur l'Agence du revenu du Québec



présentées à la
Commission sur les finances publiques
Assemblée nationale du Québec

Considérations de l'
union
des consommateurs

6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514-521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514-521-0736

union@consommateur.qc.ca
www.consommateur.qc.ca/union

Membres de l'Union des consommateurs

ACEF Abitibi-Témiscamingue
ACEF Amiante – Beauce – Etchemins
ACEF de l'Est de Montréal
ACEF de l'Île-Jésus
ACEF de Lanaudière
ACEF Estrie
ACEF Grand-Portage
ACEF Montérégie-est
ACEF du Nord de Montréal
ACEF Rive-Sud de Québec
Association des consommateurs
pour la qualité dans la construction
Membres individuels

L'Union des consommateurs est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OI), une fédération regroupant 234 membres en provenance de 113 pays.

Rédaction

- Marc-Olivier Moisan-Plante et Élisabeth Gibeau

Collaboration

- Comité politiques sociales et fiscales

Dans ce texte, le masculin a valeur d'épicène.

UNION DES CONSOMMATEURS, *la force d'un réseau*

Union des consommateurs est un organisme sans but lucratif qui regroupe plusieurs Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction ainsi que des membres individuels.

La mission d'Union des consommateurs est de défendre et faire la promotion des droits et intérêts des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres soit, la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail sur le terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances, politiques, réglementaires et judiciaires, et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement ; l'énergie ; les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute ; la santé, l'alimentation et les biotechnologies ; les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OIC) organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

BEAUCOUP DE QUESTIONS ET PEU DE RÉPONSES

Le jeudi 8 avril 2010, le ministre du Revenu en fonction, M. Robert Dutil, divulguait les grands paramètres d'une future Agence du revenu du Québec¹, telle qu'annoncée dans le budget Bachand². Ainsi, dans les plans du gouvernement, le 1^{er} avril 2011, l'Agence du revenu du Québec remplacerait l'actuel Revenu Québec, tel que le mentionnent les notes explicatives du Projet de loi 107³ déposé le 8 juin 2010.

À l'étude des tenants et aboutissants de ce dossier, force est de constater le peu d'explications fournies pour justifier ce changement si ce n'est celles que l'on retrouve dans les communiqués du gouvernement. Considérant l'importance d'un ministère tel que celui dont il est question, nous nous serions attendu à ce que le gouvernement fournisse des études sérieuses démontrant les bénéfices pour les Québécois de procéder à la transformation proposée. Ce n'est point le cas, loin s'en faut. Comment alors fournir un avis éclairé ? Dans les circonstances, difficile en effet de ne pas exiger le rejet pur et simple du projet de loi 107, en attendant une démonstration convaincante du bien-fondé de la création d'une Agence du revenu.

Ce court mémoire à la Commission a donc pour but premier de déplorer l'absence de documents sérieux permettant un examen éclairé des enjeux. Nous soumettrons aussi les quelques inquiétudes et commentaires soulevés suite à la lecture du projet de loi, dans le but d'inciter le gouvernement à présenter des arguments étoffés avant l'adoption du projet de loi.

¹ **Revenu Québec**, *Le ministre Robert Dutil annonce des mesures importantes afin de lutter contre l'évasion fiscale*, Centre d'information – Communiqués, Québec, 8 avril 2010 [En ligne] http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre_information/communiqués/autres/2010/2010-04-08.aspx (page consultée le 21 septembre 2010).

² **Revenu Québec**, *Intensification de la lutte contre l'évasion fiscale et création d'une Agence autonome et imputable*, Centre d'information – Communiqués, Québec, 30 mars 2010, [En ligne] http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre_information/communiqués/ev-fisc/2010/30mars.aspx, (page consultée le 21 septembre 2010).

³ **Assemblée nationale du Québec**, *Projet de loi n°107 : Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, Travaux parlementaires – Projets de loi, Québec, Date de la dernière modification : 31 janvier 2010 (sic), [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-107-39-1.html> (page consultée le 21 septembre 2010).

UNE AGENCE DU REVENU POUR ATTIRER DU PERSONNEL QUALIFIÉ ?

D'après la lecture des communiqués du gouvernement, il semble donc que la raison principale de la création d'une Agence du revenu soit l'embauche de personnel afin d'augmenter la récupération fiscale, ce que ne permettrait pas, on le présume, les règles d'embauche actuelles de la fonction publique régissant la dotation de personnel de Revenu Québec :

« La modification de Revenu Québec en Agence procurerait plus de souplesse et permettrait ainsi d'embaucher plus de vérificateurs, d'enquêteurs et de juricomptables pour exercer un meilleur contrôle et faire davantage de récupération fiscale. Elle permettrait aussi d'embaucher des percepteurs pour encaisser les sommes dues et d'investir davantage dans les systèmes informatiques. »⁴

Si l'intention de récupérer des sommes dues à la collectivité québécoise semble louable, est-ce que la création d'une Agence se substituant entièrement à Revenu Québec constitue la seule avenue pour parvenir à ces fins? Pourquoi vouloir changer un ministère considéré comme performant? (de surcroît plus efficace et moins coûteux que l'Agence du Revenu du Canada sur tous les aspects étudiés par l'ENAP en 2005⁵). Pour l'instant, la démonstration étayant la nécessité de cette solution retenue ne nous semble pas avoir été faite.

⁴ **Revenu Québec**, *Intensification de la lutte contre l'évasion fiscale et création d'une Agence autonome et imputable*, Centre d'information – Communiqués, Québec, 30 mars 2010, [En ligne] http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre_information/communiqués/ev-fisc/2010/30mars.aspx, (page consultée le 21 septembre 2010).

⁵ **Revenu Québec / ENAP**, *Étude comparative sur la prestation de services aux citoyens et aux entreprises : Tableau comparatif des indicateurs de performance*, 2005.

LE RISQUE D'UNE DÉRIVE DÉMOCRATIQUE

Le projet de loi N°107 créant l'Agence du revenu du Québec prévoit la mise en place d'un conseil d'administration pour superviser l'administration de l'Agence. Au moins huit (8) des quinze membres de ce conseil devraient être «administrateurs indépendants», c'est-à-dire qu'ils ne devraient pas avoir de relations ou d'intérêts susceptibles de nuire à ceux de l'Agence, par exemple ne pas avoir été à son emploi au cours des trois dernières années. Quel serait leur intérêt à siéger à un tel CA ? D'où proviendraient donc ces administrateurs ? Du secteur privé ? Si oui, n'y a-t-il pas là paradoxe de la part d'un gouvernement déterminé à lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux ?

Le projet de loi précise aussi que : « Le seul fait pour un membre du conseil d'administration ayant la qualité d'administrateur indépendant de se retrouver, de façon ponctuelle en situation de conflit d'intérêts, n'affecte pas sa qualification »⁶ (nos surlignés). Il va sans dire qu'il est surprenant de voir écrites de telles dispositions dans ce que serait la loi constitutive de l'Agence du revenu du Québec. Que signifie être en conflit d'intérêts «de façon ponctuelle» ? Quelle est la période de temps durant laquelle les administrateurs pourront être en conflit d'intérêts de « façon ponctuelle » ? Tout cela est très inquiétant. D'autant plus inquiétant lorsque les notes explicatives du projet de loi présentent l'Agence comme étant « autonome et imputable »...

Le CA établirait les orientations stratégiques de l'Agence et adopterait le plan stratégique, la Déclaration de service aux citoyens et aux entreprises, le plan d'immobilisation, les états financiers, le rapport annuel de gestion et le budget de l'Agence. Le C.A. déterminerait aussi les règles de gouvernance de l'Agence, les codes d'éthique et de déontologie applicables aux employés, les politiques de ressources humaines, ainsi que les normes et barèmes de rémunération et autres conditions de travail.

Considérant la mission de Revenu Québec, soit percevoir les taxes et impôts des contribuables et des entreprises, et considérant les inquiétudes sur la provenance des administrateurs dits «indépendants», autant de responsabilités confiées au CA nous fait craindre, comme l'affirme Christian Rouillard, professeur à l'École d'étude politique de l'Université d'Ottawa, les risques

⁶ **Assemblée nationale du Québec**, *Projet de loi n°107 : Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, Travaux parlementaires – Projets de loi, Québec, Date de la dernière modification : 31 janvier 2010 (sic), page 7, [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-107-39-1.html> (page consultée le 21 septembre

liés à «l'érosion de l'imputabilité politique, la multiplication des conflits d'intérêts et la gestion des données confidentielles»⁷.

Enfin, l'article 8 du projet de loi confère de tels pouvoirs au président-directeur général de l'Agence que nous nous interrogeons sur le rôle qu'aura dès lors à jouer le ministre en titre. Ne lui restera-t-il qu'à endosser des politiques et recevoir de l'information sur les activités de l'Agence? L'article 8 précise même que le président-directeur général aurait «l'autorité du ministre» et le pouvoir d'en «déléguer l'exercice à un autre employé ou à une catégorie d'employés de l'Agence» !

2010).

⁷**La création de l'Agence du revenu du Québec ou la sacralisation de la pensée magique**, Christian Rouillard, professeur titulaire, École d'études politiques, Université d'Ottawa, en ligne : <http://www.cyberpresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201009/21/01-4317702-la-creation-de-lagence-du-revenu-du-quebec-ou-la-sacralisation-de-la-pensee-magique.php>

INQUIÉTUDES QUANT À L'ABANDON DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Il faut se rappeler que la Loi sur la fonction publique a été mise sur pied afin de garantir la compétence et la neutralité des employés de l'État. Pourquoi vouloir s'en départir dans la nouvelle Agence du revenu ? Doit-on craindre la perte du contrôle et de l'expertise de l'État pour une de ses fonctions les plus essentielles ? Des risques de corruption ? Des règles de sécurité et de confidentialité contournées ? Des coûts supplémentaires ou une baisse des services pour les contribuables ? Toutes des questions nous apparaissant pertinentes et pour l'heure, sans réponse.

Il faut aussi noter que lors de la transformation de Revenu Québec en Agence du revenu, tout employé qui était un fonctionnaire permanent aura un droit de retour dans la fonction publique. Une perte d'expertise est donc à prévoir, en raison du transfert de certains employés qualifiés de Revenu Québec ailleurs au sein de la fonction publique. Ainsi, à tout le moins à ses débuts, le nouvel organisme risque d'être dans l'obligation de recruter dans l'empressement afin de compenser la perte éventuelle d'employés permanents et expérimentés présentement à l'emploi de Revenu Québec. Lorsque l'on pense à la discrétion et l'intégrité nécessaires afin de s'acquitter de tâches touchant aux données sensibles et confidentielles que sont celles sur les revenus des particuliers, il y a là une source d'inquiétude légitime.

LE MODE DE RÉMUNÉRATION DES DIRIGEANTS ET EMPLOYÉS DE L'AGENCE DU REVENU

Une autre source de préoccupation découle du fait que le mode de rémunération des dirigeants et employés de l'Agence est présentement inconnu et qu'il sera vraisemblablement différent de celui en vigueur à Revenu Québec.

S'il n'est pas impossible que les barèmes salariaux actuels de la fonction publique fassent en sorte qu'il soit difficile de recruter certaines classes de travailleurs spécialisés, il n'est pas assuré que le mode de rémunération de la nouvelle Agence sera à l'abri de différents écueils. Par exemple, « la rémunération variable » que pourra utiliser l'Agence selon les termes de l'actuel projet de loi, risque de provoquer un problème bien plus grand, soit celui de pousser les dirigeants ou employés de la nouvelle structure à une application zélée ou indue des lois fiscales afin d'atteindre les divers bonus ou primes au rendement offerts le cas échéant.

Une telle situation engendrerait inévitablement un climat de méfiance entre l'Agence et la population qu'elle devrait ultimement desservir.

Il faut aussi rappeler que Revenu Québec administre divers programmes sociofiscaux comportant d'importantes implications dans la vie des particuliers et des ménages visés, tels que le Programme de perception des pensions alimentaires.

Pour ces raisons, une attitude professionnelle et pécuniairement désintéressée de la part du personnel nous apparaît absolument nécessaire et mise en péril par le changement de structure proposé.

CONCLUSION

L'Union des consommateurs s'est penchée sur la substitution souhaitée par le gouvernement de l'Agence du revenu du Québec à l'actuel Revenu Québec.

Le contenu du peu de documentation disponible laisse croire que la raison invoquée pour justifier un tel changement est de vouloir faciliter l'embauche de personnel dédié à la récupération fiscale.

Pourtant, Revenu Québec mène des activités bien plus larges que la simple récupération fiscale, ce qui rend la décision de le remplacer intégralement par une Agence du revenu pour le moins surprenante. Le seul enjeu du recrutement de personnel voué à la récupération fiscale n'apparaît pas suffisant pour justifier l'abolition de Revenu Québec.

À défaut d'être en mesure de procéder à l'embauche rapide du personnel désiré, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas considéré la création d'un « Bureau de la récupération fiscale » dédié à cette fin, tout en conservant la majeure partie des structures actuelles de Revenu Québec?

La modification d'un organisme aussi imposant risque d'engendrer d'autres problèmes que ceux que l'on souhaite résoudre.

La possibilité de perdre l'expertise des employés permanents qui demeureront dans la fonction publique semble bien réelle, la « rémunération variable » dont l'Agence pourra faire usage risque d'entraîner des comportements financièrement intéressés de dirigeants ou d'employés qui chercheraient à atteindre les primes ou bonus à la performance offerts, et la possibilité que les membres du conseil d'administration de l'Agence soient en conflit d'intérêts de « façon ponctuelle » est pour le moins inquiétante.

Finalement, à notre connaissance, le gouvernement n'a présenté aucune étude ayant démontré la supériorité de la nouvelle structure proposée ou mis en lumière quelques défaillances dans le fonctionnement actuel de Revenu Québec.

Pour toutes ces raisons, l'Union des consommateurs ne voit pas en quoi il serait avantageux pour les contribuables et consommateurs québécois que le projet de loi 107 soit adopté tel que présentement proposé.