



Commentaires de la
Confédération des syndicats nationaux

sur le projet de loi 107
Loi sur l'Agence du revenu du Québec

4 octobre 2010

Commission des finances publiques

Déposé le : 28/10/2010

N° CFP-092

Secrétaire : *DM*

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) regroupe environ 2 100 syndicats, représentant plus de 300 000 travailleuses et travailleurs regroupés au sein de fédérations sectorielles ou professionnelles, et se déployant sur une base régionale. La CSN est présente dans tous les grands secteurs d'activités économiques.

Le projet de loi instituant l'Agence du revenu du Québec qui est substituée au ministère du Revenu du Québec dans l'application ou l'exécution des fonctions qui lui sont actuellement dévolues, s'inscrit dans la foulée d'un train de mesures du dernier budget du Québec dont nous avons dénoncé la trajectoire générale à plusieurs occasions.

Dès nos représentations prébudgétaires en décembre dernier, nous avons mis en garde le gouvernement contre les mesures qui auraient pour effet de fragiliser davantage le Québec encore sous le choc de la crise, notamment en imposant des coupures tous azimuts dans les dépenses de programmes au nom d'un retour précipité à l'équilibre budgétaire.

Malheureusement le budget de mars dernier confirma la volonté gouvernementale de foncer tête baissée dans cette direction avec des mesures draconiennes, dans la santé notamment.

En sabrant dans les coûts dits administratifs avec la loi 100 (comme s'il n'y avait pas de coupures de services directs à la population dans ce projet) ou en faisant disparaître par la loi 104 une trentaine d'organismes de la société civile, le budget s'est fait plus discret mais les effets ne sont pas moins pernicioeux.

La Loi sur l'Agence du revenu du Québec s'inscrit dans cette dynamique où, sous prétexte d'efficience, on extrait du périmètre de la compétence gouvernementale une grande responsabilité qu'un récent communiqué du ministre des Finances décrivait ainsi *La quantité et la qualité de services que nous pouvons offrir comme société dépendent directement de la performance de Revenu Québec.*

Mais comprenons-nous bien! Nous sommes en accord à ce que des exercices soient régulièrement effectués afin de débusquer les dépenses inutiles ou inefficaces dans l'appareil gouvernemental.

Nous sommes en accord avec le fait que l'obsolescence de certains organismes doit entraîner des décisions conséquentes.

Nous sommes en accord avec les principes d'équité fiscale et à l'intensification de la lutte à toutes les formes d'évasion fiscale.

Ce sont des éléments constitutifs de la confiance des contribuables envers l'exercice transparent de la gestion des sommes qu'ils confient à l'État.

Nous ne croyons pas cependant qu'il soit nécessaire de créer une Agence dont l'ambiguïté du statut puisse entraîner des dérives importantes alors que la structure étatique actuelle permet selon nous, d'atteindre les objectifs visés par le projet de loi.

Nous croyons plutôt que le projet de loi 107 devrait être retiré, ou à tout le moins qu'il soit l'objet d'une consultation publique large, sur une question aussi vitale pour un État qu'est la perception de ses revenus.

Le projet de loi

Le ministre des Finances et du Revenu, M. Raymond Bachand, prétend que le passage du statut de Revenu Québec d'agence liée au ministère, au statut d'agence juridiquement indépendante rendra la perception et la récupération fiscales plus efficaces au Québec. Ce simple changement de statut devrait permettre d'atteindre l'équilibre budgétaire à court terme, en faisant passer les recouvrements de 2,2 G\$ à 3,4 G\$ d'ici 2013-2014.

Le gouvernement prétend également que les agences ont fait leurs preuves au Canada et dans le monde, en se référant plus particulièrement à l'Agence du revenu du Canada. De plus, il souligne qu'il y a déjà une quarantaine d'organismes gouvernementaux québécois (dont Hydro-Québec) qui ont le même statut que la future agence. Enfin, le gouvernement tente de rassurer les contribuables en répétant qu'il n'a nullement l'intention de privatiser Revenu Québec puisque l'application des lois fiscales ne sera pas sous-traitée.

À la base de ces affirmations, on retrouve le préjugé voulant que le secteur privé ou les agences publiques qui empruntent leurs méthodes de gestion soient nécessairement plus performantes.

À propos des agences

L'OCDE reconnaît qu'une fois en place, le modèle de l'agence a des répercussions importantes, parfois profondes, sur le rôle et l'autorité des ministres et les capacités de l'administration de concevoir et de faire appliquer les politiques. Les pays qui créent des agences n'importent pas seulement une nouvelle structure administrative; ils modifient en profondeur le fonctionnement de l'administration¹.

Elle écrit même que les agences sont l'instrument de la nouvelle gestion publique, dont l'axiome est la libéralisation des marchés publics, la marchandisation et la privatisation. Certes, il ne s'agit pas encore de privatisation totale et directe, mais les agences n'en constituent pas moins des formes, des degrés de privatisation.

Dans un article récent, le professeur Christian Rouillard, de la Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique de l'Université d'Ottawa, a écrit, en

¹ Revue de l'OCDE sur la gestion publique. Volume 2, no.1. OCDE, Paris 2002.

s'appuyant sur une abondante littérature, qu'aucune étude sérieuse *n'établit de relation causale directe entre le statut juridique d'une organisation publique et son niveau de performance*. Et il conclut qu'*il est hasardeux d'affirmer que les expériences canadienne et internationale démontrent qu'une agence soit intrinsèquement plus performante qu'un ministère*². Le gouvernement du Québec a tort d'affirmer une telle chose.

La performance d'une organisation ne dépend pas de son statut juridique *mais des ressources et des contraintes avec lesquelles ses employé-es et gestionnaires doivent composer au quotidien dans l'exercice concret de leurs responsabilités* (volume du personnel, qualification, mesures de rétention, nature du système informatique, etc.). Les problèmes de performance peuvent donc être résolus, dans le cadre de l'actuel ministère du Revenu *dont les fonctionnaires demeurent assujettis à la Loi sur la fonction publique, pierre angulaire de la fonction publique permanente, professionnelle et neutre de laquelle peuvent s'enorgueillir à juste titre les citoyens du Québec*.³

En d'autres mots, il faut se méfier des évaluations de performance. La rigueur technique et l'objectivité scientifique de ces évaluations ne sont qu'une apparence. L'évaluation de performance est *complexe, subjective et brouillonne*, d'écrire le professeur Rouillard⁴.

En effet, elle privilégie certaines dimensions, et en tout premier lieu celles qui se prêtent à une évaluation quantitative (par exemple, le nombre de déclarations traitées et le coût par contribuables). Elle ne révèle rien sur la qualité du service offert aux citoyens et aux entreprises.

Performance et Revenu Québec?

Comme le révèle le mémoire⁵ du Syndicat de la fonction publique du Québec sur le projet de loi 107, une étude de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP), commandée par le gouvernement Charest a montré, en 2005, à partir de sept indicateurs quantitatifs que Revenu Québec faisait aussi bien et souvent beaucoup mieux que les agences du Canada, des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni.

Cette étude commandée par le gouvernement n'a jamais été rendue publique, non pas parce qu'elle prenait vraiment en compte les intérêts des contribuables, mais parce qu'elle contredisait les arguments évoqués par le gouvernement lui-même pour justifier le changement de statut de Revenu Québec.

² Christian Rouillard, La création de l'Agence du revenu du Québec ou la sacralisation de la pensée magique, *Cyberpresse*, 23 septembre 2010.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ *Mémoire sur le projet de loi n° 107, Loi sur l'Agence du revenu du Québec, présenté aux consultations particulières et auditions publiques*, Syndicat de la fonction publique du Québec, septembre 2010, p. 9-10.

En fait, elle apportait de l'eau au moulin des défenseurs de l'efficacité du travail effectué au sein même de l'appareil gouvernemental.

Performance et Agence du Revenu du Canada

Un des arguments souvent invoqués à l'appui du projet de loi, est celui de l'expérience fédérale suite à la mise en place il y a plus de dix ans d'une Agence canadienne du revenu.

Nous n'avons pas trouvé d'études publiques faisant le bilan systématique des impacts de l'introduction de ces mesures. Cependant les commentaires d'un organisme que l'on ne peut soupçonner d'avoir un préjugé favorable au développement des services publics sont éloquentes à ce propos.

Bien qu'elle se dise en faveur de la création de l'Agence au Québec, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante dresse un bilan plutôt négatif de l'expérience fédérale, et ce, après avoir régulièrement fait des sondages et recherches sur la question au cours des 10 dernières années.

Voici comment cet organisme s'exprime sur la question dans son mémoire sur le projet de loi 107 :

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.⁶

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.

⁶ Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante sur le projet de loi 107 septembre 2010 p,7

L'Agence du revenu, un pas vers...

... la privatisation

Les agences ont un impact important sur le mode de livraison des services. Elles sont le vecteur de la libéralisation des marchés publics, de la marchandisation et de la privatisation grandissante des services de l'État sous différents modes (sous-traitance, concession, PPP).

À ce titre, nous croyons que la création de Revenu Québec permettra de développer un marché public et privé du recouvrement des impôts et autres cotisations relevant de la sécurité sociale (cotisations au système de santé -MSSQ, au régime des rentes -RRQ, à la santé et à la sécurité du travail -CSST, etc.).

De plus, en multipliant les lieux de détermination des conditions de travail, la création de l'Agence pourrait conduire à la formation d'une force de travail à deux vitesses dans le secteur du recouvrement des impôts et autres cotisations relevant de la sécurité sociale.

... la dégradation des services

Les agences ont un impact considérable sur les services, en termes de quantité, de qualité, de diversité, de coût et de tarification. La création de l'Agence du revenu du Québec pourrait marquer le début d'une tendance à la dégradation, à la raréfaction et à l'augmentation des coûts des services liés à la collecte des impôts et des cotisations sociales.

À la lumière de la performance actuelle de Revenu Québec et de l'expérience non concluante de l'Agence fédérale après 10 ans d'existence, il est tout à fait pertinent de s'interroger sur les motifs véritables à l'appui d'un projet de loi visant à modifier ce qui fonctionne déjà bien et qui pourrait être amélioré avec les outils existants à l'intérieur des structures actuelles.

....un déficit de gouvernance publique et la confusion des rôles

Les agences peuvent entraîner des conséquences délétères sur la gouvernance publique et démocratique et entretenir une confusion néfaste dans l'imputabilité gouvernementale.

Par certaines dispositions du projet de loi 107, l'Agence du revenu et son Président directeur général se voient déléguer les fonctions et pouvoir du ministre du Revenu alors que d'autres articles précisent que l'Agence est placée sous la responsabilité du ministre et que ce dernier est imputable. Ce pouvoir ministériel semble par ailleurs limité à certains éléments de gestion, ce qui laisserait une grande autonomie à l'Agence qui n'aurait de compte à rendre qu'à son conseil d'administration.

La transformation de Revenu Québec en agence dans ce flou juridico-technique et dans cette ambiguïté quant aux rôles des uns et des autres, pourrait entraîner une perte importante de contrôle et de cohérence des politiques et des interventions de l'État en matière de recouvrement, ainsi qu'une érosion de la confiance des citoyens dans le système de recouvrement, érosion préjudiciable à la collecte des impôts.

Conclusion

La CSN est d'avis que le gouvernement Charest doit renoncer à son projet d'Agence du revenu ou à tout le moins, doit prendre le temps nécessaire pour tenir une consultation publique large afin que le plus grand nombre de citoyennes et de citoyens et de groupes de la société civile puissent exprimer leurs points de vue sur ce projet de transformation d'une fonction gouvernementale aussi vitale.

Face aux enjeux auxquels la société québécoise est confrontée, nous devons tendre vers la consolidation et le renforcement de l'État québécois plutôt qu'en accélérer l'effritement.