



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

Table des matières

SOMMAIRE	3
PRÉSENTATION DU SFPO	4
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	6
1. CONTEXTE DU PROJET DE LOI N° 107	6
1.1 L'objectif gouvernemental de lutte contre l'évasion fiscale.....	6
1.2 L'actuelle performance de Revenu Québec	7
1.3 D'autres modèles d'agence	9
2. ANALYSE DU PROJET DE LOI N° 107	10
2.1 Rôle et mission de l'Agence.....	10
2.2 La délégation de pouvoirs ministériels	11
2.3 Un conseil d'administration	13
2.4 Le droit de disposer de ses revenus.....	15
2.5 La Loi sur l'administration publique	16
DEUXIÈME PARTIE	17
3. LA GOUVERNANCE DU MODÈLE QUÉBÉCOIS	17
3.1 Le modèle québécois et la Loi sur la fonction publique.....	17
3.2 Les agences	19
3.3 Le clientélisme	20
3.4 Les conflits d'intérêts et la gestion sous influence.....	22
4. LES FACTEURS DE RISQUE : DES EXEMPLES ICI ET AILLEURS.....	23
4.1 L'Agence du Canada et la gestion déléguée.....	23
4.2 L'Australie : PPP et augmentation des coûts	25
4.3 Les États-Unis : privatisation et profilage	26
4.4 Singapour : Un exemple à suivre?	30
5. FACTEURS DE RISQUE À REVENU QUÉBEC	31
CONCLUSION	34
RECOMMANDATIONS	35

Sommaire

Dans sa défense des intérêts de ses membres, le SFPO soutient un modèle québécois dans lequel on respecte les principes démocratiques et les valeurs d'équité, de justice et de solidarité. Les membres du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPO), dont le rôle est de travailler à la prestation de services de qualité et accessibles pour toute la population du Québec, sont d'abord des citoyennes et citoyens. À ce titre, elles et ils subissent doublement les attaques multiples contre le modèle social québécois et les conséquences de la remise en question d'un État interventionniste.

En fonction de sa mission, le SFPO s'oppose à la création d'une Agence du revenu hors fonction publique, comme le propose le projet de loi n° 107 : Loi sur l'Agence du revenu du Québec.

Le SFPO considère que :

- Revenu Québec, sous sa forme actuelle, peut bénéficier de tous les assouplissements législatifs nécessaires pour assurer son efficacité et pour répondre aux besoins nouveaux d'un Québec moderne.
- Le modèle d'agence à l'intérieur du giron de la fonction publique est meilleur que les modèles que l'on retrouve au Canada, en Australie, à Singapour ou aux États-Unis. Revenu Québec est une agence efficace, qui conserve les protections qu'apporte la Loi sur la fonction publique.
- L'Agence du revenu, telle que proposée par le projet de loi n° 107 réduit l'imputabilité ministérielle et brime le contrôle démocratique de nos institutions publiques.
- Les nouvelles règles de gouvernance dont découle le projet d'agence hors fonction publique se font à l'avantage du secteur privé et ne prennent pas en considération les besoins réels de la population.
- La Loi sur la fonction publique garantit l'intégrité de la fonction publique et les assises démocratiques. Ne plus être régi par cette loi est une négation des acquis de la Révolution tranquille en plus d'être inéquitable pour les personnes employées par Revenu Québec.
- Une agence hors fonction publique augmente les risques de collusion, de corruption et de conflits d'intérêts, et ce, dans un contexte où de nombreux scandales minent la confiance de la population envers les personnes élues et même envers le système démocratique. Il faut annihiler tout risque de gestion sous influence à Revenu Québec.

Présentation du SFPO

Le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPO) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 43 000 membres. La nette majorité des membres travaillent dans la fonction publique du Québec où ils et elles occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPO représente aussi le personnel de plus de 30 organisations qui ne sont plus soumises à la Loi sur la fonction publique du Québec même si leurs activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

Enfin, le SFPO offre des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPO à l'égard de tous ses membres, travaillant ou non dans la fonction publique du Québec, est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise.

Dans les faits, le SFPO soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

L'accès à des services publics de qualité découle de la bonne gestion de la perception fiscale. L'abolition du ministère du Revenu au profit d'une agence hors fonction publique s'avère donc un sujet d'une grande importance pour l'ensemble de la société. Parce sa mission n'est pas de la même nature, Revenu Québec, dont le rôle consiste à gérer les impôts des contribuables ainsi que plusieurs programmes sociofiscaux, ne peut pas s'organiser de la même façon que, par exemple, la Société immobilière du Québec ou la Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

La société québécoise a besoin, dans un premier temps, d'institutions étatiques en bonne santé, capables d'assurer la prestation de services publics de qualité et accessibles à tous, ainsi que d'organismes dont les personnes dirigeantes sont réellement imputables. Loin d'alléger le fardeau des contribuables, les compressions et réformes qui promeuvent le démantèlement de l'État peuvent générer des coûts supplémentaires et sont nuisibles pour le Québec.

La première partie de ce mémoire expose la situation actuelle de Revenu Québec et analyse le projet de loi n° 107. Le gouvernement prétend que la création d'une agence hors fonction publique lui permettrait d'augmenter l'efficacité de Revenu Québec. Pourtant, la performance d'une organisation ne dépend pas de son statut juridique, mais des ressources qu'on lui accorde. En ce sens, rien ne prouve qu'une agence hors fonction publique soit plus efficace qu'une agence soumise à cette loi. Pire, en se détournant de ce cadre législatif reconnu, on ajoute d'importants facteurs de risque en ce qui concerne l'imputabilité et la perte de contrôle démocratique.

La deuxième partie du mémoire rappelle l'importance d'assurer des services publics de qualité et accessibles à toute la population. Les risques et les impacts néfastes que peut engendrer la sortie de Revenu Québec du giron de la fonction publique seront exposés et illustrés à l'aide d'exemples concrets tirés d'autres administrations, entre autres, au Canada et aux États-Unis.

Nous terminerons par des recommandations qui permettraient à la fois d'augmenter l'efficacité de Revenu Québec et de sauvegarder nos services publics, garants d'une société égalitaire et démocratique.

Première partie

L'actuelle législation permet à Revenu Québec de bien performer

1. Contexte du projet de loi n° 107

Revenu Québec, sous sa forme actuelle, fonctionne bien et a même obtenu cette année une somme de recouvrements record dans sa lutte contre l'évasion fiscale. En plus de n'apporter aucun avantage substantiel, le projet de loi n° 107 augmente considérablement les facteurs de risque. Le SFPO se questionne donc quant aux motivations profondes du gouvernement et le met au défi de démontrer que la création d'une entité autonome permettra réellement d'aller chercher davantage d'argent et d'offrir un meilleur service à la population, tout en respectant les valeurs d'équité de traitement, de justice sociale et de solidarité, chères aux Québécoises et Québécois, et ce, avant l'adoption du projet de loi n°107.

1.1 L'objectif gouvernemental de lutte contre l'évasion fiscale

C'est dans le cadre du budget provincial de mars 2010 que le gouvernement a annoncé l'éventuelle création de l'Agence du revenu du Québec, nouvelle entité à l'extérieur du giron de la fonction publique. Les raisons invoquées sont les besoins de latitude, de flexibilité et d'assouplissements pour mieux lutter contre l'évasion fiscale et innover au plan technologique.

Ce projet de changement majeur est passé quasi inaperçu dans le lot d'annonces budgétaires considérées par plusieurs comme des attaques contre le modèle québécois. La contribution fixe pour le financement du système de santé, la hausse des tarifs d'électricité ou l'intention d'imposer un ticket modérateur en santé sont autant de mesures du budget qui affectent principalement la classe moyenne. Rappelons d'ailleurs que ce sont davantage les citoyennes et les citoyens que les entreprises qui paieront la note : la part des individus est quatre fois plus grande que celle des entreprises pour l'augmentation des revenus de l'État, et ce, dans un contexte où le gouvernement continue à réduire le financement des services publics¹.

Avec la sortie de Revenu Québec du giron de la fonction publique, le gouvernement veut davantage de souplesse de gestion pour « lutter contre l'évasion fiscale ». Pour financer les services publics, il est en effet nécessaire d'aller chercher tous les revenus disponibles, puisque pour arriver à l'équilibre budgétaire en 2013-2014, le gouvernement vise une récupération additionnelle de 1,2 milliard de dollars par Revenu Québec. Parmi les secteurs d'activités visés, notons la restauration et le tabac, mais surtout l'industrie de la construction, où les pertes fiscales estimées par le gouvernement s'élèvent à 1,46 milliard de dollars pour 2008.

En 2009-2010, 2,35 milliards de dollars en impôts et taxes non payés ont été recouvrés par Revenu Québec : une somme record². La lutte contre l'évasion fiscale est déjà une priorité à Revenu Québec.

1 IRIS, « Budget 2010 : plus de taxes et de tarifs pour moins de services, selon l'IRIS », *Communiqué de presse*, 30 mars 2010.

2 Pierre Couture, « Évasion fiscale : récupération record par Revenu Québec », *Le Soleil*, 5 août 2010.

L'évasion fiscale en restauration

Si la cible que représente l'évasion fiscale est fort pertinente, on se trompe de moyen pour contrer le problème : un changement de statut juridique ne modifie pas l'efficacité d'une organisation. Revenu Québec peut déjà agir à cet égard, comme le prouve l'exemple suivant : le 1^{er} septembre 2010, le gouvernement a mis en branle un projet pilote concernant la facturation obligatoire dans les restaurants. Ce projet répond directement aux besoins invoqués pour sortir Revenu Québec de la fonction publique : contrer l'évasion fiscale et user de technologies novatrices. Pour réaliser ce projet, Revenu Québec innove (par l'introduction du « MEV », un micro-ordinateur lié à une caisse enregistreuse et à Revenu Québec) et permet de s'assurer que les taxes perçues servent bel et bien au financement des services publics. Ce projet prouve que la sortie de la fonction publique de Revenu Québec n'est en rien nécessaire pour assurer l'efficacité et l'innovation des pratiques.

Dans sa définition de l'évasion fiscale, le gouvernement cible presque uniquement le travail au noir, ce qui est fort réducteur de la problématique réelle. S'il est nécessaire de sensibiliser les citoyennes et les citoyens aux impacts liés, par exemple, à la non-déclaration des pourboires dans la restauration ou aux menus travaux de rénovation résidentielle non déclarés, qu'en est-il de la lutte contre les paradis fiscaux pour cacher des sommes mirobolantes et des autres tactiques utilisées pour ne pas rendre à la collectivité les sommes dues? Par exemple, le *Guide sur les incitatifs fiscaux* offerts aux sociétés faisant affaire au Québec nous apprend que « le Québec accorde des concessions fiscales extrêmement généreuses aux sociétés qui y font affaire »³. Mentionnons aussi que le taux d'imposition des entreprises québécoises se situe au-dessous de la moyenne nationale selon le plus récent rapport annuel de Price Waterhouse Coopers⁴.

La lutte contre l'évasion fiscale n'est qu'une excuse que se donne le gouvernement pour sortir l'Agence du revenu de la fonction publique. Rien n'empêche actuellement Revenu Québec de travailler à enrayer le travail au noir, tel que le montrent les deux exemples cités précédemment.

1.2 L'actuelle performance de Revenu Québec

Revenu Québec performe aujourd'hui très bien. Cette Agence a récolté une somme record en recouvrement cette année parce qu'elle a utilisé l'autonomie dont elle bénéficie déjà pour, entre autres, embaucher davantage de personnel. En effet, en 2010, le Conseil du trésor a enfin levé une politique maintes fois déplorée par le SFPO : le remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Cette politique a pour impact de diminuer le nombre d'effectifs et de laisser l'expertise interne développée se perdre. Embauchant près de 250 nouveaux employés cette année — dans le but avoué d'être plus efficace dans le contrôle fiscal — Revenu Québec est allé à contre-courant de la politique gouvernementale générale.

En ce qui concerne l'introduction des technologies, Revenu Québec ne cesse de gagner des prix pour ses innovations technologiques — pensons, entre autres, au projet *Indice de richesse*. D'ailleurs, sur son site Internet, Revenu Québec vante les mérites de ses « services électroniques dynamiques, interactifs et conviviaux » pour convaincre de nouveaux talents de se joindre à son équipe de travail : « La possibilité de travailler avec les nouvelles technologies : Revenu Québec offre plusieurs services électroniques en ligne.

3 Gilles Larin *et al.* « Guide sur les incitatifs fiscaux offerts aux sociétés faisant affaire au Québec », *Revue fiscale canadienne*, 2001, vol. 49, n^o. 3.

4 *Le Journal de Québec*, 20 août 2010.

À cet égard, il est l'un des organismes publics les plus avancés en Amérique du Nord »⁵.

Force est de constater que le gouvernement est à la recherche d'excuses pour changer une formule qui fonctionne bien. L'actuelle performance de Revenu Québec est fort positive et ne justifie en rien un changement de fonctionnement aussi radical que propose le projet de loi n° 107.

Revenu Québec : déjà une agence

Dans les faits, Revenu Québec est déjà une « agence » depuis 2004. À ce titre, la Convention de performance et d'imputabilité a été signée, ce qui a pour effet de lier le ministre du Revenu et le Conseil du trésor par une entente de gestion axée sur les résultats. Cette convention concrétise l'obtention des assouplissements demandés et donc, lui procure toute la latitude et la flexibilité nécessaires : « Cette entente définit les assouplissements en matière de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui sont accordés à Revenu Québec dans le but précis d'accroître son rendement »⁶. D'ailleurs, rien n'empêche, dans le cadre d'une telle entente, de développer de nouveaux assouplissements en fonction des besoins particuliers de Revenu Québec.

Cependant, en 2004, le gouvernement a choisi de garder Revenu Québec sous la Loi sur la fonction publique, en raison :

- « - de la simplicité et de la rapidité de mise en place de ce modèle organisationnel, qui n'implique pas de modification législative;
- du maintien, pour le gouvernement, d'un contrôle rapproché des activités de l'organisation;
- de l'absence des coûts associés au changement de statut et à l'implantation de l'agence⁷. »

On constate donc que tout est en place depuis 2004 pour améliorer la performance de l'Agence. La création d'une nouvelle structure hors fonction publique n'est donc en rien un gage d'efficacité, en plus d'engendrer des coûts d'implantation dont on ne connaît pas l'ampleur.

À titre d'exemple, le cas de l'Agence de l'efficacité énergétique s'avère éloquent. Dans le cadre du plus récent budget, le Conseil du trésor choisit de sortir Revenu Québec de la fonction publique, mais du même coup, il rabroue l'Agence de l'efficacité énergétique (elle-même écartée de la fonction publique en 2006) en l'intégrant à nouveau au ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Ainsi, cette dernière agence est revenue sous le giron de la Loi sur la fonction publique. La ministre Nathalie Normandeau a justifié ce choix en soutenant que cela « permettra une meilleure coordination des orientations et des priorités gouvernementales ». Elle a poursuivi en indiquant qu'« en réduisant les dédoublements sur le plan administratif, nous serons en mesure d'accorder une plus grande priorité aux mesures de soutien direct aux initiatives en matière d'efficacité énergétique et d'aide au développement des nouvelles technologies énergétiques »⁸.

⁵ Revenu Québec, « Plus qu'un emploi... une carrière », consultation en ligne.

⁶ Revenu Québec : *Convention de performance et d'imputabilité*, 2004.

⁷ Revenu Québec, *l'agence Revenu Québec : signature de l'entente de gestion et de la Convention de performance et d'imputabilité*, 2004.

⁸ Gouvernement du Québec, *Communiqué de presse*, 1^{er} avril 2010

Le SFPO s'était opposé à la création d'une agence autonome en matière d'efficacité énergétique, puisque l'on craignait, entre autres, l'affaiblissement des mécanismes de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'Agence. Cette situation prouve que nous avons vu juste. Dans ce contexte, qu'est-ce qui justifie aujourd'hui le retrait de Revenu Québec de la fonction publique?

La responsabilité ministérielle implique un devoir de cohérence gouvernementale. Un gouvernement ne saurait être fonctionnel et efficace si on y applique des règles contradictoires entre les ministères. Pourtant, au ministère du Revenu, on prétend être « obligé » de sortir Revenu Québec de la Loi sur la fonction publique pour obtenir des assouplissements du Conseil du trésor.

Comme société démocratique, on ne peut pas accepter que la raison invoquée pour abolir le ministère du Revenu soit le refus du Conseil du trésor d'appliquer les règles établies par la Convention de performance et d'imputabilité du ministère du Revenu. Où est la cohérence entre ministères? Y a-t-il deux gouvernements ou un seul? Est-ce que l'appareil administratif contrôle l'appareil politique?

1.3 D'autres modèles d'agence

Pour justifier la création d'une agence du revenu hors fonction publique, les autorités du Ministère citent également en exemple certains modèles d'autres pays, en particulier l'Australie et Singapour, ainsi que l'Agence du revenu canadienne. Vérifications faites, ces modèles ne sont pas plus efficaces que Revenu Québec. Il s'agit donc, encore une fois, d'une mauvaise excuse pour la création d'une agence du revenu autonome.

Il n'est pas nouveau que le ministère du Revenu compare son organisation à celle d'autres pays pour en évaluer l'efficacité. Dans son objectif de « modernisation », l'actuel gouvernement a commandé de nombreuses études à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Parmi celles-ci, l'*Étude comparative sur la prestation des services aux citoyens et aux entreprises* a été publiée en 2005, pour le compte de Revenu Québec. Même si on admet le bien-fondé des visions glorifiant l'efficacité, l'efficience et l'économie comme mesure de la qualité des services publics offerts, on se rend compte qu'en fonction de ses propres arguments, de ses propres visions, le gouvernement fait fausse route en tentant d'imiter les modèles d'agence hors fonction publique.

En effet, l'étude de l'ENAP montre que Revenu Québec fait mieux ou aussi bien que les agences du Canada, des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Pour arriver à ce résultat, sept indicateurs de « performance » ont été utilisés. Revenu Québec est plus efficace que les quatre agences comparées (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) en ce qui a trait au taux de dépense par 100 \$ de revenus (1) et au nombre de déclarations traitées par ETC (équivalent temps complet) (2). L'Agence québécoise a également un meilleur taux que trois comparables pour ce qui est du coût par client (3), du nombre de clients par ETC (4), du nombre d'ETC par million de population (5) et des dépenses moyennes par habitant (6). Il n'y a qu'en ce qui concerne les revenus par ETC utilisé (7) que Revenu Québec se classe au centre (deux agences étant moins efficaces alors que deux autres ont un meilleur résultat)⁹.

⁹ Revenu Québec / ENAP, *Étude comparative sur la prestation de services aux citoyens et aux entreprises : Tableau comparatif des indicateurs de performance*, 2005.

En somme, cette étude de l'ENAP nous apprend que l'efficacité de Revenu Québec est supérieure à celles des agences à laquelle on la compare :

- Par rapport au Canada : sept indicateurs sur sept (100 %)
- Par rapport au Royaume-Uni : six indicateurs sur sept (86 %)
- Par rapport à l'Australie : cinq indicateurs sur sept (71 %)
- Par rapport à la Nouvelle-Zélande : quatre indicateurs sur sept (57 %)¹⁰

Pourquoi le gouvernement veut-il donc changer une formule qui fonctionne bien, et même, qui est meilleure que les autres?

Les trois éléments invoqués en 2004 pour conserver Revenu Québec à l'intérieur du giron de la fonction publique sont justifiés et toujours d'actualité. En période de morosité économique et de restriction budgétaire, pourquoi créer des structures coûteuses et complexes à mettre en place? Pourquoi justifier la création d'une agence hors fonction publique par le besoin d'assouplissements pouvant déjà être accordés en vertu de la loi actuelle? Et, bien sûr, pourquoi concéder tous les pouvoirs et fonctions de l'Agence du Revenu à une personne non élue au lieu d'assurer un réel contrôle des activités de l'organisation et ainsi assurer la légitimité démocratique de l'institution qui perçoit et gère les revenus de l'État?

Le SFPO est contre le projet de loi n° 107 parce que les raisons invoquées pour changer le statut juridique de Revenu Québec sont sans fondements et que son actuelle performance est au-delà de ce que l'on retrouve au Canada, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

2. Analyse du projet de loi n° 107

Le projet de loi n° 107 transforme radicalement Revenu Québec. Pourtant, l'actuelle législation et les assouplissements prévus par la Convention de performance et d'imputabilité peuvent répondre à tous les besoins invoqués par le gouvernement. S'il ne s'agissait que de changements cosmétiques, le SFPO ne serait pas dans l'obligation, pour répondre à sa mission, de dénoncer aussi catégoriquement la sortie de l'Agence du revenu de la fonction publique. Cependant, le projet de loi déposé en juin dernier implique des problèmes majeurs quant à la légitimité démocratique et pourrait créer un précédent néfaste en modifiant le visage de l'administration publique.

2.1 Rôle et mission de l'Agence

La mission de Revenu Québec est d'une grande importance : percevoir les sommes affectées au financement de nos services publics. Selon l'article 4 du projet de loi n° 107, l'Agence « participe aux missions économique et sociale du gouvernement » et elle administre des programmes de perception et de redistribution de fonds. Ces programmes et fonds ne sont pas spécifiés, ce qui permettra au gouvernement d'élargir son rôle, si désiré. Ainsi, un transfert graduel de programmes administrés par des ministères et organismes vers l'agence hors fonction publique est à présager. Pensons, entre autres, aux rentes, à des trop-perçus des bénéficiaires de l'aide sociale, aux cotisations au système de santé, etc. Bref, pensons à tout ce qui peut engranger des surplus.

¹⁰ *Idem*

D'ailleurs, l'article 4 prévoit que les fonctions et pouvoirs de l'Agence pourraient aller au-delà de ceux actuellement dévolus au ministère du Revenu, car l'Agence exercera « toutes autres activités confiées au ministre du Revenu par une loi, un règlement, un décret, un arrêté ou une entente ». Aussi, on ouvre la voie à ce que l'Agence devienne responsable des opérations de perception ou de gestion des autres revenus de l'État, dont ceux issus de la tarification, de la délivrance de divers droits ou de l'octroi de permis par les différents ministères et organismes.

Pour répondre à son rôle très large, les pouvoirs de l'Agence sont quasi illimités. Le ministère du Revenu est aboli pour lui donner une entière latitude. Le Fonds relatif à l'administration fiscale est créé, ce qui peut faciliter la gestion et le financement de l'Agence... à l'extérieur des paramètres comptables habituels de l'État.

Pourtant, recueillir les revenus de l'État s'avère une fonction régaliennne, c'est-à-dire une fonction de base, indissociable de l'État. En principe, les fonctions régaliennes sont d'ailleurs des prérogatives ne pouvant pas faire l'objet de privatisation ou même de délégation¹¹. Et pourtant, le projet de loi n° 107 choisit justement de déléguer les pouvoirs ministériels à une personne non élue...

2.2 La délégation de pouvoirs ministériels

En fonction du projet de loi n° 107, le ministre du Revenu deviendra un ministre sans ministère, dont les pouvoirs sont délégués à des non-élus. L'article 7 du projet de loi n° 107 prévoit que le ministre du Revenu délègue ses fonctions et pouvoirs à l'Agence. L'article 8 nous apprend que ce n'est plus le ministre, une personne élue, qui est à la tête de l'Agence du revenu, mais bien un président-directeur général (PDG) nommé par le gouvernement. Cette situation est problématique pour ce qui est de l'imputabilité ministérielle.

Le texte du projet de loi est d'ailleurs nébuleux — pour ne pas dire contradictoire — quant à la délégation de pouvoirs ministériels : d'un côté, l'article 5 souligne que « l'Agence est placée sous la responsabilité du ministre », mais l'article 7 dit plutôt que « l'Agence exerce, pour accomplir sa mission, les fonctions et les pouvoirs du ministre ». En somme, qui prend les décisions? Qui dirige? Qui gère les impôts et taxes des contribuables dans ce modèle d'agence?

Le projet de loi n° 107 propose donc la création d'une agence hors fonction publique qui n'est pas, d'un point de vue constitutionnel, responsable devant l'Assemblée nationale au même titre que l'est le ministère du Revenu. Dans le domaine politique, cette situation est inacceptable : le gouvernement ne fait pas que changer les paramètres comptables pour accorder plus de latitude à une organisation pour contrer l'évasion fiscale, il se déresponsabilise de la gestion des impôts dûment payés par les contribuables.

L'exemple canadien

En 1999, lorsque l'Agence du revenu du Canada (ARC) est créée, le gouvernement Chrétien vise lui aussi à réduire le rôle du ministre, jugeant que le travail au Revenu était d'abord de nature administrative. Cependant, comme il est mentionné dans l'extrait suivant, une décision différente fut prise en fonction des réactions négatives :

11 École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), « L'administration des fonctions régaliennes de l'État », séminaire, 2010.

« La question à examiner consistait à savoir s'il convenait de continuer avec la pratique actuelle, en laissant au ministre la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la législation fiscale et douanière, ou s'il vaudrait mieux adopter une pratique étrangère et confier au ministre un rôle considérablement restreint. Le gouvernement a alors entrepris une vaste campagne de consultation pour connaître l'opinion des principaux intervenants en matière fiscale et douanière.

Fait intéressant, la question a fait l'unanimité dans tous les milieux; tous préféraient de loin le modèle traditionnel laissant au ministre du Revenu national la responsabilité des pouvoirs conférés par la loi. Les représentants du monde des affaires, par exemple, étaient d'avis [...] [qu'il] serait bon d'avoir la possibilité d'en appeler à un ministre s'ils estimaient que la justice et l'équité avaient été ignorées. Les députés craignaient qu'une agence plus autonome ne s'isole et ne devienne insensible aux préoccupations des contribuables »¹².

L'exemple canadien montre bien qu'on ne peut pas « assouplir » les règles en ce qui concerne l'imputabilité ministérielle. Le gouvernement provincial semble vouloir séparer les tâches d'imputabilité politique (pour les ministres) des tâches d'imputabilité de gestion (pour les administrateurs), mais il fait ici fausse route. Pour assurer un réel contrôle démocratique de nos institutions, le SFQ considère qu'il est nécessaire que le ministre du Revenu ne soit pas seulement porte-parole, mais réellement responsable des activités de l'Agence du revenu. La gestion de Revenu Québec est éminemment politique.

Déléguer, puis subdéléguer...

Le projet d'Agence du revenu prévoit la délégation complète des pouvoirs du ministre. Les postes de sous-ministres sont abolis, et le gouvernement nommera des personnes à des postes de vice-présidence pour assister le PDG. Mis à part la durée des mandats des vice-présidences (cinq ans, avec trois possibilités de renouvellement, ce qui semble particulièrement long), le gouvernement se laisse toute la latitude pour déterminer, à sa guise, leur nombre, leur rôle dans la structure, leur profil de compétence et, bien sûr, la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail des vice-présidences et du PDG.

L'article 8 du projet de loi expose que le PDG exerce les pouvoirs et fonctions du ministre; il « a l'autorité du ministre », en plus d'avoir — situation d'autant plus stupéfiante — le pouvoir d'en déléguer et subdéléguer l'exercice à tout employé de l'Agence. En effet, le PDG peut même autoriser la subdélégation de pouvoirs ministériels! En plus de perdre ses pouvoirs, le ministre perd même le contrôle dans la délégation de ceux-ci, qui, selon des principes démocratiques de base, devraient pourtant lui être dévolus.

Restreindre le rôle des ministres et déléguer leurs pouvoirs ne doit se faire que si ces pouvoirs sont de nature administrative. Bien sûr, l'Agence du revenu n'a pas le pouvoir de voter des lois, seulement de les faire appliquer. En regard de la mission de l'Agence et de l'élargissement de ses fonctions, on peut se demander jusqu'où ira son rôle « administratif » et dans quelle mesure l'Agence en viendrait également à proposer de nouvelles orientations politiques. L'administration fiscale n'est pas une science juste, elle implique des choix politiques. D'un point de vue de la légitimité démocratique et du contrôle de nos institutions, de tels pouvoirs exorbitants ne doivent pas se retrouver dans les mains d'une seule personne, aussi intègre ou compétente puisse-t-elle être. (Rappelons que Revenu Québec gère des programmes tels que les pensions alimentaires).

¹² Agence du Revenu du Canada, *L'Agence du revenu du Canada : Les cinq premières années – Établir les bases de l'administration fiscale et des prestations au 21^e siècle*.

2.3 Un conseil d'administration

Toute structure associée à « la nouvelle gouvernance » comprend, bien sûr, un conseil d'administration (C. A.). Celui de l'Agence du revenu, selon le projet de loi n° 107, sera composé de 15 membres, dont le président du conseil et le PDG. Ses membres sont nommés par le gouvernement, mais en fonction de profils de compétences et d'expérience approuvés à même ce conseil.

Le premier rôle du C. A. est de superviser l'administration de l'Agence. Tel que l'indique l'article 6 du projet de loi n° 107, le C. A. est responsable de ses décisions devant le gouvernement, mais les règles qui régissent cette imputabilité ne sont pas précisées. Par ailleurs, puisque le PDG exerce plusieurs pouvoirs ministériels à l'exclusion du C. A., l'imputabilité des administrateurs et administratrices ne s'applique pas à toutes les actions entreprises par l'Agence.

En ce qui concerne la composition du C. A., elle doit tendre à la parité entre les hommes et les femmes (art. 11), mais rien n'oblige le gouvernement à se conformer à cette règle d'équité. Pourtant, le « plafond de verre » est une problématique sérieuse à laquelle les femmes font face dans l'accès aux postes de pouvoir dans la société québécoise. Le gouvernement devrait donner exemple et enrayer la discrimination systémique au lieu de la reproduire.

Aussi, le projet de loi reste nébuleux à l'égard de la rémunération des administratrices et administrateurs. Ces membres sont réputés être bénévoles (leurs dépenses sont remboursées), sauf si le gouvernement en décide autrement. Les nouveaux principes de gouvernance promettent davantage de redditions de compte. Pourtant, plusieurs éléments sont laissés à la discrétion du gouvernement. En 2005, l'Agence canadienne estimait que le coût global de son conseil de direction s'élevait d'ailleurs à environ 435 000 \$ par année¹³. Au Québec, est-ce que les sommes qui, éventuellement, seront accordées à des membres du C. A. seront rendues publiques?

Des profils de compétences à l'image du privé

« Le gouvernement nommera les membres du C.A. en fonction de « profils de compétences » approuvés à même ce conseil. La détermination de tels profils montre l'aspect politique (et non uniquement administratif) qui se dégage du rôle des membres du C. A. Un document de référence du ministère du Conseil exécutif expose que « les stratégies de réforme de la haute fonction publique s'appuient sur l'identification d'un profil [de compétences] puisqu'il permet de définir les compétences que doivent posséder les dirigeants pour être porteurs de la modernisation des États »¹⁴. En fonction des profils de compétences présentement en vogue, les « nouvelles » compétences recherchées « sont moins scolaires, moins techniques, puisque l'accent est désormais mis sur le *leadership* d'un individu. »¹⁵

Autre aspect problématique lié à la composition du C. A. : la majorité des membres (8 ou plus sur 15) doivent se qualifier à titre « d'indépendants ». Comme ce fut le cas pour la création de l'INESSS (Institut national d'excellence en santé et en services sociaux), le SFPO déplore cette définition de « l'indépendance » : pour être *indépendant*, il faut ne pas avoir été employé par l'Agence du revenu ni du gouvernement. Cela revient, dans les faits, à considérer « l'indépendance » comme l'appartenance au

¹³ *Idem*

¹⁴ Ministère du Conseil exécutif, « Profil de compétence : titulaires d'un emploi supérieur », (collaboration : ENAP), 2006.

¹⁵ Agence du Revenu du Canada, *Ibid.*

secteur privé. Il y a donc ici un glissement sémantique : lorsque le gouvernement fait référence à des membres « indépendants », il s'agit plutôt de membres « externes ».

D'ailleurs, l'expérience d'autres agences gérant les coffres de l'État montre l'intérêt pour l'implantation d'une « idéologie d'affaires ». L'Agence du revenu du Canada n'a pas caché son intention de changer la façon de voir l'administration de cette institution, puisque son objectif est de « tirer parti de l'expertise du secteur privé »¹⁶. À l'Agence du revenu du Canada, cependant, on ne retrouve pas un C. A., mais un conseil de direction qui détient moins de pouvoirs. La distinction entre les deux formules se trouve dans les pouvoirs qui sont accordés :

« À la différence des conseils d'administration des sociétés d'État, le Conseil de direction ne participe pas à toutes les activités de l'Agence. En particulier, il n'a aucun pouvoir relativement à l'application et à l'exécution des lois, y compris la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise*, dont l'Agence doit rendre compte au ministre du Revenu national. Le Conseil n'a pas accès aux renseignements confidentiels des clients. »¹⁷

Permettre les conflits d'intérêts

Est-ce à dire que les personnes nommées pour administrer l'Agence du revenu pourront accéder aux renseignements confidentiels des citoyennes et citoyens? Bien sûr, nous présumons de l'intégrité des membres du C. A., mais il faut tout de même calculer les facteurs de risque pour éviter toutes formes de dérapage, d'influence ou de collusion. Cette situation ouvre en effet la voie à des excès de grande ampleur, d'autant plus que les conflits d'intérêts « ponctuels » sont permis pour les administrateurs. En effet, ce droit au conflit d'intérêts – totalement inacceptable – se trouve à l'article 12 du projet de loi n° 107 :

« Le seul fait pour un membre du conseil d'administration ayant la qualité d'administrateur indépendant de se trouver, de façon ponctuelle, en situation de conflit d'intérêts, n'affecte pas sa qualification. »

Qu'est-ce, exactement, qu'un « conflit d'intérêts ponctuel »? Quelles peuvent en être l'ampleur, la durée ou la récurrence? L'article 23 expose que les conflits d'intérêts des administrateurs doivent être « dénoncés par écrit au ministre et au président du conseil » et, si jugé nécessaire, la personne concernée doit s'abstenir de participer à une décision la mettant en conflit d'intérêts. Cependant, l'article 23 se conclut par une exception à cet égard qui démontre — encore une fois — que l'autonomie et la flexibilité modulent aussi l'application des règles d'imputabilité :

« Le présent article n'a toutefois pas pour effet d'empêcher un membre du conseil d'administration de se prononcer sur des mesures d'application générale relatives aux conditions de travail au sein de l'Agence par lesquelles il serait aussi visé. »

Les cas d'influence, de collusion et de conflits d'intérêts font sans cesse les choux gras des médias depuis un an. Malgré une latitude certaine, les personnes politiques élues sont poussées à dénoncer certains conflits d'intérêts en raison de pressions médiatiques et populaires. Dans le cas des administrateurs et administratrices, qui détiendront des pouvoirs à l'Agence du revenu, l'obligation de rendre des comptes et l'imputabilité s'appliquent uniquement à la gestion. Mais que se passera-t-il réellement derrière ces portes closes? Les membres du C. A. ne sont pas redevables devant une population qui les a élus, ce qui fait

¹⁶ *Idem*

¹⁷ Agence du Revenu du Canada, « mission », *consultation en ligne*.

craindre une éventuelle gestion sous influence.

2.4 Le droit de disposer de ses revenus

L'article 47 du projet de loi prévoit que l'Agence devra s'autofinancer à même les sommes perçues. Quelles sont ces sommes, justement? D'abord, bien sûr, les impôts et taxes des contribuables. Mais il y a plus. L'Agence gèrera des fonds et, conformément à l'élargissement de sa mission, elle pourra en venir à gérer les systèmes de perception des différents ministères et organismes gouvernementaux (entre autres, à titre de centre interministériel de services partagés).

D'ailleurs, pour s'autofinancer, il est à prévoir que l'Agence choisisse une stratégie d'affaires basée sur l'offre et la demande (répondre aux besoins de clientèles prêtes à payer pour de bons services) et non sur un principe d'universalité des services. En ce sens, l'Agence devra sûrement tarifer davantage les services offerts, particulièrement pour les ministères et organismes.

Sous réserve d'autres décisions gouvernementales, l'article 56 indique que l'Agence conservera ses surplus. Pourtant, Revenu Québec ne vend ni un bien ni un service aux contribuables : elle recueille les taxes et impôts pour financer les services publics. Elle devrait donc remettre toutes les sommes recueillies au Fonds consolidé du Revenu du Québec. Si on peut vendre une bouteille de vin en obtenant un profit, on ne gère pas les pensions alimentaires selon le même principe.

Contrairement au projet québécois, la Loi sur l'Agence du revenu du Canada est explicite quant à sa gestion des revenus. En effet, l'article 60 précise que l'Agence canadienne peut utiliser les recettes d'exploitation perçues pour la vente, l'échange, le prêt ou le transfert de biens et d'immeubles appartenant à l'Agence; pour la fourniture de services ou de produits; pour l'utilisation ou l'attribution de droits ou de privilèges ainsi que les sommes reçues par contrats. Cependant, le paragraphe 3 explique clairement la principale restriction quant à l'utilisation des surplus :

« Art. 60 (3) Ne constituent pas des recettes d'exploitation les taxes, impôts, droits, pénalités et intérêts perçus sous le régime de la législation fiscale ou d'une loi provinciale, ni les sommes perçues pour le compte d'un ministère, gouvernement ou organisme public. »

Qu'en sera-t-il pour l'Agence québécoise? Est-ce qu'une partie de ses revenus, puisés à même les impôts, pourrait en venir à échapper au contrôle public?

Ces questions se posent d'autant plus que l'article 48 institue le « Fonds relatif à l'administration fiscale », qui va rétribuer les services offerts par l'Agence en fonction de sa mission. L'Agence versera donc dans ce nouveau fonds une partie des sommes qu'elle perçoit, et ce, selon les recommandations du ministre des Finances (qui est aussi le ministre du Revenu) et selon « les modalités déterminées par le gouvernement ». Quelles seront ses modalités? Seront-elles rendues publiques? Pourquoi le projet de loi n° 107 n'est-il pas plus explicite quant à la gestion des sommes qui seront perçues?

Toutes ces questions nécessitent des réponses du gouvernement et du ministre du Revenu, et ce, avant l'adoption du projet de loi n° 107.

2.5 La Loi sur l'administration publique

Lorsqu'en 1999, la Loi sur l'administration publique (LAP) a été adoptée, c'était dans le but d'établir un cadre de gestion axé sur les résultats et d'assurer une plus grande imputabilité :

« Art. 1 (2^e paragr.) Elle [la Loi] reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale. »

Les auteurs Issalys et Lemieux interprètent ainsi le rôle de cette loi :

« Ainsi, au Québec, la *Loi sur l'administration publique* de 2000 actualise le principe constitutionnel du gouvernement responsable au moyen d'un cadre de gestion de l'Administration publique dont l'imputabilité est l'un des principaux éléments. Cette loi donne à l'Assemblée nationale un ensemble de moyens d'obtenir des ministres et des cadres dirigeants de l'Administration publique une reddition de comptes plus précise à propos de la qualité des services fournis aux citoyens »¹⁸.

Pourtant, l'Agence du revenu du Québec, comme présenté dans le projet de loi no 107, ne serait soumise ni à la Loi sur la fonction publique, ni à la Loi sur l'administration publique (à l'exception de l'article 37). En effet, la nouvelle agence ne répond pas aux critères de la LAP :

1. Le ministère du Revenu est aboli et la création de l'Agence n'émane pas de la Loi sur l'exécutif.
2. L'Agence ne peut pas être considérée comme un organisme budgétaire dont toutes ou une partie des dépenses seront prévues aux crédits qui apparaîtront dans le budget des dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert.
3. En fonction des articles 171 à 177 du projet de loi n° 107, les personnes employées par l'Agence ne seront pas régies par la Loi sur la fonction publique.
4. L'article 47 du projet de loi indique que le Fonds consolidé du revenu n'assumera pas au moins la moitié des dépenses de l'Agence.

Ce choix produit deux impacts qui rendent inconfortable la position de l'Agence : on affaiblit l'imputabilité ministérielle à l'égard de l'Agence, mais on la soumet quand même aux dictats du Conseil du trésor. En effet, l'article 37 de la LAP prévoit que « [...] le Conseil du trésor exerce les pouvoirs conférés par la loi au gouvernement de définir les conditions relatives à la détermination, par un tel organisme, de la rémunération, des avantages sociaux et des autres conditions de travail de son personnel ».

En ce sens, les blocages quasi systématiques du Conseil du trésor en matière d'assouplissements prévus par la Convention d'imputabilité et de performance de 2004 pourraient se répéter, et Revenu Québec serait alors sorti du giron de la fonction publique... en vain.

¹⁸ P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale — Précis de droit des institutions administratives*, 2009.

Deuxième partie

Une agence hors fonction publique ouvre la voie à la privatisation du secteur du revenu

3. La gouvernance et le modèle québécois

L'idée à la base du principe de la gouvernance est que tous les groupes de la société doivent prendre part à sa gouvernance. Cependant, en termes d'application, un groupe de la société se démarque quant à sa prédominance sur des postes clés : les représentants de l'entreprise privée. Cela teinte inévitablement les orientations prises. Loin de vouloir « diaboliser » ou nier la nécessité de l'entreprise privée, il faut cependant rappeler que certains secteurs de la société ne peuvent pas être gérés selon la simple recherche de profits; ils doivent plutôt l'être en fonction du bien commun. Le secteur du revenu fait bien sûr partie de cette dernière catégorie.

3.1 Le modèle québécois et la Loi sur la fonction publique

Au nom de la « modernisation », on remet présentement en question l'utilité de la Loi sur la fonction publique, qui serait trop rigide. Pourtant, l'héritage de la Révolution tranquille, c'est aussi la mise en place d'une administration publique organisée de façon cohérente et juste. En quoi est-il moderne de vouloir retourner au modèle duplessiste, dans lequel l'arbitraire régnait dans l'octroi de postes, de contrats ou de primes? La flexibilité demandée par les tenants d'une agence hors fonction publique ne doit pas permettre l'iniquité et c'est pourquoi le SFPO estime nécessaire que Revenu Québec demeure régi par la Loi sur la fonction publique.

Tableau 1 : Les apports de la Loi sur la fonction publique

A. La Loi sur la fonction publique assure l'imputabilité

Le personnel de Revenu Québec est tenu responsable et doit rendre des comptes sur ses activités.

B. La Loi sur la fonction publique permet de développer l'expertise et l'efficacité au sein de la fonction publique

Les personnes œuvrant à Revenu Québec doivent développer une fine expertise pour assurer que les revenus de l'État soient bien gérés.

C. La Loi sur la fonction publique assure l'égalité d'accès à la fonction publique pour toutes les citoyennes et tous les citoyens

Le portrait des ressources humaines gouvernementales se doit d'être le reflet de la société québécoise. Employant près de 9 000 personnes, Revenu Québec doit représenter un modèle à titre d'employeur en assurant l'égalité d'accès en emploi.

D. La Loi sur la fonction publique assure le caractère impartial et équitable de la fonction publique

Créée afin que les employées et employés ne soient plus sous le joug de pressions politiques partisans, la Loi sur la fonction publique assure que son personnel puisse agir en fonction des objectifs collectifs des ministères et non selon les intérêts individuels de certaines personnes dirigeantes.

E. La Loi sur la fonction publique assure le respect des valeurs et principes du Québec moderne (Révolution tranquille)

Pour assurer que la main-d'œuvre de Revenu Québec soit responsable, efficace, impartiale et équitable, il faut maintenir un cadre légal qui assure l'intégrité de la fonction publique au lieu de fractionner les institutions, de multiplier les façons de faire et de particulariser les conditions de travail du personnel.

F. La Loi sur la fonction publique assure des règles claires de reddition de comptes devant l'Assemblée nationale

En retirant Revenu Québec de la Loi sur la fonction publique, on risque de mettre en place une mégastucture parallèle à l'État, dont les règles de reddition de comptes seront plus opaques et moins connues publiquement.

3.2 Les agences

En Occident, depuis plus de 20 ans, le modèle d'État interventionniste tend à laisser place à une vision d'affaires où tout se marchandise. L'abolition du ministère du Revenu au profit d'une agence hors fonction publique s'inscrit dans cette vision. Justifiée par le désir d'améliorer la performance de l'appareil gouvernemental, la création d'agences gouvernementales a commencé sous l'Angleterre de Thatcher, pour se propager dans plusieurs pays, dont la Nouvelle-Zélande, l'Australie et la Suède.

Liés aux nouveaux modèles de gouvernance étatique qui ont vu le jour pour redéfinir l'État en fonction des besoins du marché, les mots clés des agences sont *performance*, *productivité* et *concurrence*, et ce, souvent au prix de l'universalité et de l'accessibilité de services aux citoyennes et aux citoyens. C'est de façon concrète que les agences participent au fractionnement du gouvernement.

Les agences ont comme modèles les organisations privées : « [L'agence] est devenue le véhicule privilégié pour importer les recettes du secteur privé dans le secteur public. »¹⁹ C'est ce qui explique que des personnes représentant certaines industries privées ont intérêt à siéger aux conseils d'administration des agences gouvernementales. L'introduction de valeurs néolibérales favorise souvent le délestage vers le privé et l'élargissement des pratiques de sous-traitance. Le modèle de l'agence implique la séparation des activités de gestion des opérations ainsi que le recours aux techniques du privé : « la création d'agences autonomes participe [...] à une stratégie de réforme dite "*marketisation*" favorable à l'introduction des mécanismes du marché au sein de l'administration publique, notamment la concurrence entre les organisations publiques avec le secteur privé. »²⁰

Une agence demeure rattachée au gouvernement central, ce qui en limite « l'autonomie » et la « latitude ». Elle demeure ainsi coincée entre l'arbre et l'écorce : d'un côté les objectifs de rendement du privé, et de l'autre, les obligations de service du public. C'est à tort que le modèle de l'agence est présenté comme une panacée.

Dans le cas de l'Agence du revenu, sa situation est particulière. Recueillir les revenus de l'État s'avère, comme on l'a vu, une fonction régaliennne (c'est-à-dire indissociable de l'État). L'Agence est donc aux prises avec une mission d'intérêt général qui l'empêche d'avoir une réelle latitude, condition pourtant nécessaire dans une perspective de libération des marchés.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'interne, les agences ne sont pas gérées de la même façon que les autres ministères et organismes. En effet, au nom de la quête d'autonomie et de flexibilité, il y a une scission entre la structure d'une agence et le reste du gouvernement, ce qui peut entraîner une perte de contrôle et une redéfinition de l'imputabilité de ses actions.

19 M. Vendittoli, « Les Agences dans la fonction publique québécoise », *Management des organisations publiques*, Denis Proux dir., PUL, 2006.

20 Pollitt et Bouckaert, cité dans Mario Vandittoli, « les Agences dans la fonction publique québécoise »,

Tableau 2 : Les contraintes d'une agence

Ministères et organismes	Agences	Compagnies privées
Visent l'intérêt public et le profit collectif	Doivent copier la façon de faire du privé par une approche par clientèle, mais en répondant à des besoins collectifs	Veulent satisfaire une clientèle afin d'obtenir un profit individuel
Obtiennent une enveloppe budgétaire en fonction des finances publiques pour assurer l'offre de services à tous	Doivent se satisfaire de l'enveloppe budgétaire accordée par le gouvernement central, malgré les objectifs de rendement	Fonctionnent avec les bénéfices obtenus par les services tarifés aux clients

3.3. Le clientélisme

Dans une approche clientéliste, on ne définit plus les services à pourvoir selon leur caractère essentiel ou « de base », mais en fonction de l'intérêt que pourrait avoir une clientèle à déboursier pour un tel service. En ce sens, il n'est plus nécessaire d'assurer des services d'intérêt général accessibles gratuitement à l'ensemble de la population, mais bien « de beaux services vendables », dans une optique de libre marché régulé par la concurrence.

En cas de non-rentabilité des services, que faire? C'est à cette question que veut répondre l'approche clientéliste. Dans cette vision des agences, différentes mesures sont désormais applicables aux services publics :

Tableau 3 : Les impacts possibles du clientélisme

<p>La tarification</p>	<p>L'Agence du revenu pourrait facturer davantage pour les services offerts, en particulier pour ses nouveaux mandats sociofiscaux, en partenariat avec les différents ministères. Que ce soit pour obtenir un service direct — et non en ligne — ou pour obtenir de l'information sur son propre dossier (par exemple), de nouveaux frais afférents pourraient s'appliquer sans que la population puisse s'y opposer. Il s'agit donc d'une perte de pouvoir démocratique sur nos institutions.</p>
<p>La diminution des services</p>	<p>Si certains services ne sont plus rentables, l'Agence du revenu pourrait outrepasser le droit à l'accessibilité pour répondre aux exigences de résultats. La diminution des services pourrait passer, par exemple, par la baisse du nombre d'heures d'ouverture des bureaux et par l'incitation à ne plus se rendre sur place ni même à téléphoner, pour plutôt privilégier les services informatiques. Pourtant, en matière d'impôt, devant la complexité des dossiers, les citoyennes et les citoyens ont souvent besoin d'une information personnalisée.</p> <p>La diminution des services peut aussi se faire par l'allongement des délais de traitement et par une diminution du temps accordé à chaque dossier, ce qui en réduit aussi la qualité.</p>
<p>La centralisation des services</p>	<p>La centralisation des services peut désavantager les citoyennes et les citoyens vivant à l'extérieur des grands centres et les personnes employées à Revenu Québec qui travaillent dans les différentes régions du Québec. Au nom de la rentabilité et de la productivité, une agence peut décider de centraliser ses services pour répondre aux besoins du plus grand nombre (sa clientèle cible) même si, pour ce faire, elle doit laisser tomber des citoyennes et des citoyens (une clientèle peu payante). L'accessibilité des services peut donc être ici remise en question.</p>

Revenu Québec a déjà adopté le clientélisme et la tarification dans l'offre de certains de ses services, tel que l'expose le document *Les honoraires de Revenu Québec : pour les services rendus dans l'administration provisoire de biens non réclamés*, dont les politiques sont en vigueur depuis le 1^{er} avril 2010. On y apprend que la tarification répond à de nouveaux principes basés « sur le coût de revient et sur le prix du marché des services rendus ».

Présentement, puisque soumis à la Loi sur la fonction publique et à la Loi sur l'administration publique, Revenu Québec doit rendre compte de ses choix et orientations en matière de tarification et d'offre de services. Qu'en sera-t-il si cette agence devient autonome du gouvernement?

3.4 Les conflits d'intérêts et la gestion sous influence

Puisque le projet de loi n° 107 prévoit le droit, pour les membres du C. A. de l'Agence, d'être en conflit d'intérêts « ponctuels », il faut, dans une optique de gestion des risques, envisager la possibilité d'une influence accrue et de l'utilisation indue d'informations privilégiées. Selon les autorités de Revenu Québec, il faut oublier cette crainte, puisque « le rôle du conseil d'administration, comme son nom l'indique, se limite à superviser l'administration de l'Agence »²¹, pour citer le ministre Raymond Bachand.

Mais quel est réellement le rôle prévu pour le conseil d'administration de Revenu Québec? Selon une étude de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'implantation d'un conseil d'administration est importante dans la mise en place d'une « structure supérieure de gouvernance », et son rôle de « supervision de l'administration » d'une agence est loin d'être limitatif :

« Le conseil d'administration a de larges pouvoirs de prise de décision stratégique, qui peuvent comprendre la mise au point de politiques et stratégies, la fourniture d'information sur les objectifs et leurs réalisations et le respect des valeurs fondamentales ainsi que des prescriptions juridiques et financières. ²²»

L'article 24 du projet de loi n° 107 prouve les dires de l'OCDE quant à l'importance du rôle d'un tel conseil. On y mentionne 14 des fonctions « notamment » exercées par les membres administrateurs. Parmi celles-ci, notons d'abord l'établissement des orientations stratégiques de l'Agence, ainsi que l'approbation du niveau et du plan d'effectifs (3^e), les règles de gouvernance (4^e), le code d'éthique (5^e), le profil de compétence des membres du conseil d'administration (6^e), les politiques d'encadrement de la gestion des risques associés à la conduite des affaires de l'Agence (8^e), les politiques de ressources humaines, les normes et barèmes de rémunération (dont les primes et bonis) (10^e), la sécurité et la gestion des ressources informationnelles (11^e), la collaboration avec les organismes offrant des services gouvernementaux en matière de technologies de l'information, de prestations électroniques de services et de services partagés (12^e), les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de l'Agence incluant l'étalonnage avec des entreprises (privées) similaires (13^e), etc.

Ce rôle de simple « supervision de l'administration » est on ne peut plus important et déborde de simples vérifications administratives : l'orientation, la gouvernance, la gestion de risque et l'évaluation sont des enjeux d'ordre politique.

Les réseaux d'influence qui œuvrent au sein d'un conseil d'administration, loin d'amener une plus « saine gouvernance », risquent plutôt de favoriser des intérêts privés dans l'organisation, dans la stratégie d'action et dans la gestion de Revenu Québec. L'autonomie et la flexibilité dont jouit une agence, récoltant la quasi-entièreté des revenus de l'État, ne doivent pas être utilisées par des intérêts privés.

Primes et bonis

Le projet de loi n° 107 est clair quant à l'intention d'offrir une rémunération variable, c'est-à-dire des primes et bonis, et ce, dans un contexte où le premier ministre a pourtant annoncé l'abandon de telles mesures (pour deux ans). Accorder une rémunération variable et des primes en fonction des résultats est encore un calque de la gestion du privé. Cependant, il faut bien voir qu'elles ne visent que la haute direction. Dans un

²¹ Revenu Québec, Communiqué de presse ,20 août 2010.

²² OCDE, *Moderniser l'État : la route à suivre*, 2005.

modèle de gestion par résultats, on accorde des primes à un dirigeant ou une dirigeante « ayant rendu » son personnel plus productif, mais ces mêmes personnes employées ne bénéficient jamais de ce type de système hiérarchique et inéquitable. De plus, les nominations à des emplois supérieurs sont souvent le fruit de nominations partisans.

Pour conclure, soulignons que, dès le début des années 2000, l'OCDE rapportait des éléments de nature à confirmer les craintes du SFPO par rapport au modèle de gouvernance. Dans une étude portant sur neuf pays industrialisés (dont le Canada), l'OCDE évoquait les problèmes suivants : la perte d'imputabilité; le manque de transparence; la confusion des responsabilités et des pouvoirs entre ministres, dirigeants et conseils d'administration; les risques de conflits d'intérêts; les nominations partisans; le clientélisme; et la faible représentativité des décideurs²³. Si même l'OCDE critique ce modèle, pourquoi voudrions-nous le reproduire? Surtout pour la gestion de nos taxes et impôts...

Le SFPO est contre la sortie du giron de la fonction publique de Revenu Québec parce qu'il désire assurer la sauvegarde d'un modèle de société québécoise dans lequel l'administration publique offre des services de qualité, accessibles à toutes et à tous, en fonction des valeurs d'équité, de justice sociale et de solidarité.

4. Les facteurs de risque : des exemples ici et ailleurs

Les tenants d'une Agence du revenu hors fonction publique persistent à vanter les mérites des agences d'autres pays, même si ces dernières connaissent de nombreuses faiblesses et défaillances. Cette partie du mémoire expose quelques exemples prouvant, une fois de plus, que l'adoption du projet de loi n° 107 serait non seulement inutile en fonction des objectifs gouvernementaux, mais réellement nuisible pour la population.

4.1 L'Agence du Canada et la gestion déléguée

C'est l'Agence du revenu du Canada qui est le plus souvent prise en exemple pour justifier le changement de statut juridique de Revenu Québec. Pourtant, tel que l'expose l'étude de l'ENAP présentée dans la première partie, selon sept facteurs choisis pour comparer leur performance, Revenu Québec est en tout point supérieur à l'Agence canadienne. Pourquoi donc vouloir l'imiter?

Créée en 1999, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a pour mission la gestion des impôts (particuliers et sociétés), des taxes et des droits, ainsi que des contributions à l'assurance nationale. L'objectif sous-tendant sa création était « d'accroître l'efficience et l'efficacité organisationnelles », selon une approche de Diversification des modes de prestation des services (DMPS) visant « une souplesse et une latitude importantes dans les domaines des ressources humaines, des finances et de l'administration. »²⁴ En bref, il s'agit des mêmes objectifs que ce que l'on retrouve aujourd'hui au Québec.

²³ OCDE, *Les autres visages de la gouvernance publique — Agences, autorités administratives et établissements publics*, Paris, 2002.

²⁴ Agence du Revenu du Canada, *L'Agence du revenu du Canada : Les cinq premières op. cit.*

L'ARC doit cependant bénéficier de davantage d'autonomie et de flexibilité depuis 1999. Voici un exemple d'utilisation de cette flexibilité : En 2000, soit un an après la création de l'ARC, un partenariat de cinq ans a été instauré entre l'Agence et la Banque Nationale du Canada (BNC). Selon une étude de l'ENAP, ce partenariat s'avère une « gestion déléguée », c'est-à-dire la délégation d'un service public dont la gestion est confiée à une entreprise extérieure²⁵.

Le gouvernement canadien, par le biais de son agence autonome, a délégué à la Banque toute la « gestion des recevables ». Ce partenariat implique que la collecte et le traitement de fonds de l'Agence de revenu soient pris en charge par le secteur « Affaires bancaires – Gouvernements » de la Banque. Cette dernière, en assumant la gestion des paiements d'impôt fédéral des particuliers, détient donc « l'entière responsabilité de la cueillette et du traitement des dépôts pour l'ensemble des bureaux de taxation de [l'ARC] à travers le Canada »²⁶. La gestion déléguée permettrait, selon l'ENAP, d'augmenter la flexibilité par l'externalisation de services : « En confiant la gestion d'un service à une entreprise privée, l'État permet à ce service d'être géré avec beaucoup plus de latitude. »²⁷

En plus de déléster son pouvoir, l'ARC perd complètement le contrôle de ses données, puisque l'entente avec la BNC lui permet de recourir à la sous-traitance. Comment s'appliquent désormais les règles d'éthique et d'imputabilité pour le sous-traitant... du sous-traitant? Mentionnons d'ailleurs que la BNC s'est prévalu de ce droit et « a conclu plusieurs ententes avec diverses compagnies [...] et a également négocié des ententes avec d'autres institutions bancaires »²⁸. Dans le même ordre d'idée, la BNC détient bien sûr « la possibilité de remplacer les sous-traitants non performants sans avoir à consulter le gouvernement »²⁹. L'étude de l'ENAP — qui visait à inspirer le gouvernement Charest dans sa réingénierie — présente ce partenariat ARC-BNC comme un succès, et ce, en raison de « la latitude de gestion accordée à l'entreprise »³⁰.

C'est donc tout un pan des activités de l'ARC qui est quasi privatisé vers une institution externe et, qui plus est, vers une grande banque qui a connu certains ratés au cours des dernières années. Pensons, entre autres, à l'importante part de papiers commerciaux adossés à des actifs (PCAA) détenue par cette même banque³¹ ou au recours collectif intenté en 2006 par l'Union des consommateurs concernant le remboursement de frais et d'intérêts illégaux et abusifs.

Peu d'informations sont disponibles sur ce partenariat. Par exemple, rien dans les documents rendus publics par le site Internet de l'ARC ne permet de certifier que le contrat de gestion déléguée ait été reconduit en 2005. Il faut rappeler qu'une culture du profit implique aussi une certaine discrétion afin de maintenir un climat compétitif et libre de contraintes.

25 Voir l'Institut français de la gestion déléguée.

26 « Modernisation de l'État – tendances et nouvelles réalités », Rapport présenté au Secrétariat du Conseil du trésor par l'observatoire de l'administration publique de l'ENAP (supervision : Jacques Auger), avril 2004.

27 *Idem*

28 *Idem*

29 *Idem*

30 *Idem*

31 En 2007, la BNC a perdu 573M \$ en PCAA et c'est 210 \$M de redevances qui n'ont donc pas été remises au gouvernement. Voir *La Presse Affaires*, 22 novembre 2007.

En cas d'adoption du projet de loi n° 107, qu'en sera-t-il de l'Agence du revenu du Québec? L'article 60 de ce projet de loi prévoit que l'Agence québécoise pourra déposer les sommes d'argent perçues et reçues auprès d'établissements financiers de son choix, et ce, au nom du ministre des Finances. L'article 8 accorde pour sa part le droit de déléguer et de subdéléguer les fonctions et pouvoirs du président-directeur général. La porte est donc grande ouverte à des ententes de partenariats avec diverses banques et, bien sûr, rien n'oblige à les rendre publiques...

Partenariats publics privés (PPP) : un coût pour les contribuables, une économie pour l'ARC

L'implantation de services gouvernementaux en ligne vise l'efficacité et l'économie. Dans le cas des déclarations électroniques de revenu à l'ARC, ce sont les contribuables qui paient pour les économies réalisées par l'Agence. Et ceux qui en profitent, ce sont les compagnies privées homologuées par l'ARC. En effet, si le système de déclaration de revenus est gratuit, l'application Web ou le logiciel commercialisé ne l'est pas³². Pourtant, la gratuité des déclarations électroniques de revenus existe dans de nombreux pays, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Singapour, l'Espagne, la France et la Suède³³.

Il faut dire que l'ARC a des partenariats particuliers avec certaines compagnies développant des logiciels d'impôt. Selon l'ARC, il s'agit d'un PPP qui permet d'offrir des services de qualité à prix « raisonnables », en plus de favoriser l'industrie canadienne de logiciels. L'ARC avoue même ne pas pouvoir égaler les niveaux de perfectionnement et de complexité des logiciels de certaines entreprises privées³⁴.

Que les contribuables paient pour des PPP n'est pas une situation que le SFPQ considère comme « efficace ». En effet, les nouvelles technologies doivent être utilisées au bénéfice de la population, mais elles ne doivent ni contraindre les gouvernements par des ententes désavantageuses, ni faire perdre l'expertise interne, ni, bien sûr, rendre les citoyennes et les citoyens à la merci d'entreprises spécialisées en technologie de l'information.

4.2 L'Australie : PPP et augmentation des coûts

L'Australie est le deuxième modèle le plus souvent cité en exemple par Revenu Québec. Son Agence du revenu, l'Australian Taxation Office (ATO), a pour mission la gestion des impôts (des particuliers et des compagnies) ainsi que des taxes et des droits (prélèvements à la source et versements de cotisation); la gestion de certains avantages sociaux; de paiements reliés au régime de retraite; ainsi que « d'autres fonctions » (non précisées dans les états financiers)³⁵.

L'Australie vit présentement une réforme complète de son système de taxation. Lors du Colloque sur la lutte contre l'évasion fiscale, organisé par le ministère du Revenu du Québec en juin 2010, Bill Powell, commissaire adjoint de l'Australian Taxation Office, a expliqué que le « Change Program », démarré en 2002, vise l'amélioration de la productivité, du respect des obligations fiscales et de la confiance des contribuables à l'égard du régime fiscal. L'objectif est aussi de rendre le marché australien plus ouvert et plus flexible dans le contexte international³⁶. Le « Change Program » se fonde beaucoup sur l'innovation

³² Philippe Le Goff, « Déclaration de revenus des particuliers : le contribuable paie, le gouvernement économise », Service d'information et de recherche parlementaires, Division de l'économie, 22 août 2005.

³³ *Idem*

³⁴ *Idem*

³⁵ *Idem*

³⁶ « Stronger, Fairer, Simpler : A tax plan for our future », Australian Government, 2010, en ligne.

par l'intégration d'une plateforme technologique unique. Le conférencier a avoué que le « Change Program » se heurte à plusieurs problèmes : des délais importants, une complexification des contrats et une considérable augmentation des coûts (presque le double de ce qui était prévu au départ : de 445 millions à 879 millions de dollars)³⁷.

Le modèle australien, c'est celui du partenariat public-privé. Lors du Colloque du ministère du Revenu, monsieur Powell a souligné qu'à son avis, un projet tel que le « Change Program » ne peut pas être mené par la fonction publique et qu'un « partenaire » du privé s'avère donc une condition préalable au succès. En Australie, c'est la firme internationale Accenture qui a obtenu le contrat, et 50 % des personnes qui travaillent au « Change Program » sont à l'emploi de la firme privée et non de l'Australian Taxation Office³⁸.

Monsieur Powell a avoué que le projet de l'Agence australienne, malgré sa formule PPP, présente des défis de taille : le respect des échéanciers; l'ajustement des systèmes et des programmes aux volontés politiques changeantes; les pressions exercées par les firmes technologiques pour vendre leurs produits et services; le manque de ressources octroyées au début du projet; les changements fréquents dans les lois et les règlements de l'impôt qui imposent des modifications technologiques; ainsi que les difficultés à faire adopter l'approche entreprise.

Accenture est une entreprise de conseil en gestion et en impartition qui s'intéresse de près à la gestion des revenus des gouvernements, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux : elle a monté son propre « système d'administration fiscal » et elle est partenaire de pas moins de 60 agences du revenu (dont l'Agence du revenu du Canada)³⁹. Pourquoi un tel engouement? Accenture considère que les agences du Revenu sont bien positionnées comme *leaders* d'une transformation radicale des gouvernements, soit une restructuration basée sur la libéralisation des marchés publics, sur les PPP, la rationalisation, l'élimination et sur la réduction de services⁴⁰.

Avant que Revenu Québec subdélègue des pouvoirs organisationnels de Revenu Québec à une entreprise à but lucratif active sur six continents, il s'avère important de débattre collectivement de l'importance de conserver le contrôle démocratique de nos institutions et de refuser l'instauration de gouvernance parallèle *translocalisée*.

4.3 Les États-Unis : privatisation et profilage

L'Internal Revenue Service (IRS), l'agence nationale des États-Unis, a connu une restructuration en 1998 qui avait pour but d'en faire une agence ressemblant étroitement au modèle d'organisation du secteur privé⁴¹.

³⁷ Bill Powell, « L'ATO et le Change Program – Une présentation pour le Colloque de Montréal sur la lutte contre l'évasion fiscale », Colloque, juin 2010.

³⁸ *Idem*

³⁹ « Revenue Agencies : Moving Toward Hard Performance », Accenture, en ligne.

⁴⁰ Rick Webb, « The New Normal : Transforming Government by Leveraging Technology », Accenture, en ligne.

⁴¹ IRS, *About IRS*, consultation en ligne.

Concéder au privé les données confidentielles et les profits du recouvrement

En 2006, sous l'initiative du président Bush, l'IRS a choisi de privatiser le recouvrement. L'IRS a donc remis les données personnelles de 12 500 contribuables à trois agences privées de recouvrement. À lui seul, cet exemple justifie que le SFPO émette de sérieux avertissements quant à la sécurité des données personnelles.

L'IRS n'a privatisé que le recouvrement de « petites sommes », soit 25 000 \$ et moins. Mentionnons que les fonctionnaires avaient émis des mises en garde, et même le Commissaire de l'IRS (l'équivalent du PDG), monsieur Mark W. Everson, avait indiqué devant la Chambre des représentants qu'il coûterait probablement plus cher de privatiser ce service que de le conserver à l'intérieur de la fonction publique⁴². Madame Nina B. Olsen, avocate de l'IRS Taxpayer, avait pour sa part mentionné au Congrès que ce changement entraînait d'importantes conséquences : l'Agence gouvernementale, pour répondre à sa mission, doit rappeler aux contribuables de payer rapidement leur dette à l'impôt pour ne pas subir trop de pénalités. Les firmes privées, elles, ont avantage à ce que leurs « clients » paient en retard afin de recueillir davantage d'intérêts, de frais afférents et de pénalités, lesquels constituent en fait leur profit⁴³. Les trois entreprises privées retenues étaient Linebarger⁴⁴, Pioneer Credit Recovery et CBE Group. Les opposants à la privatisation du recouvrement avaient, entre autres, fait une mise en garde contre les techniques de recouvrement « musclées » qui pouvaient être utilisées par ces firmes dont le personnel recevait un pourcentage des sommes recouvrées.

Finalement, en 2009, l'IRS a décidé de ne pas renouveler les contrats avec les firmes privées. En effet, le commissaire (PDG) Doug Shulman a annoncé en mars 2009 que les contrats avec Pioneer et CBE (le contrat avec Linebarger avait été annulé en 2008) n'étaient pas renouvelés parce que le travail était mieux fait à l'interne : « I believe this work is best done by IRS employees, and I believe we have strong support from the Administration and the Congress for increased IRS enforcement resources going forward »⁴⁵.

Ce cas étatsunien illustre bien à quel point les craintes du SFPO sont fondées. Se soustraire aux règles de la fonction publique ouvre la voie à une réelle privatisation des activités de perception.

Une lutte contre l'évasion fiscale non équitable

Lors du Colloque sur la lutte contre l'évasion fiscale du printemps 2010, mesdames Patricia H. McGuire et Rennae Ward (IRS, États-Unis) ainsi que monsieur John Vranna (CGI, États-Unis) ont, lors de leurs conférences, expliqué le fonctionnement d'un système de prestation de services intégrés qui vise à contrer l'évasion fiscale par l'utilisation de nouvelles technologies de l'information. Il s'agit d'un exemple de projet qui pourrait inspirer l'Agence du revenu du Québec.

Réalisé par une entreprise privée — CGI, une firme mondiale en conseil de gestion et d'informatique — pour ensuite devenir la propriété de l'IRS, ce projet permet d'analyser les comportements des contribuables afin de développer des modèles de citoyen-client (exemple : modèle de faillite, modèle de recouvrement, modèle de paiement complet, modèle non recouvrable, etc.). Ce système prévoit des opérations

⁴² David Cay Johnston, « US : IRS to Privatize Debt Collection », *The New York Times*, 21 août 2006.

⁴³ *Idem*

⁴⁴ En 2002, un associé de Linebarger a été reconnu coupable de fraude et emprisonné.

⁴⁵ Kay Bell, « Private Tax Collection Ends Today », *Don't Mess With Taxes*, blogue en ligne, 6 mars 2009.

automatisées qui permettent d'intervenir là où l'Agence a le plus de chance d'obtenir des gains. C'est ainsi que les cas classés par le croisement de données « contribuable non recouvrable » sont écartés automatiquement. Il en résulte que ce sont les cas de moins de 100 000 \$ qui sont finalement traités pour être recouverts. Il a été établi que les chances de recouvrement sont excellentes dans ces cas et qu'elles sont faibles lorsque les sommes non payées dépassent les 100 000 \$⁴⁶. Pourquoi? Les individus qui doivent de grosses sommes d'argent sont possiblement entourés de spécialistes, entre autres au plan juridique, qui peuvent les aider à pratiquer « efficacement » l'évitement fiscal. En fonction de la gestion de risque, il est calculé qu'il serait probablement trop coûteux pour une agence gouvernementale de tenter de recouvrer ces sommes bien cachées. Il va sans dire que ce type de pratique nie tous les principes d'équité et de justice, en plus d'encourager la poursuite d'un système qui fait perdre des milliards de dollars aux différents gouvernements. Pour le SFPO, les objectifs d'efficacité et de performance ne doivent jamais justifier des mesures inégalitaires, discriminatoires et nuisibles pour l'ensemble de la société.

Lors de sa conférence, monsieur Vranna de CGI a indiqué que certaines pratiques visent à réduire les coûts et à augmenter l'efficacité. Par exemple, l'informatisation des dossiers pourrait réduire de 20 % les interventions humaines. Toujours dans une visée d'économie, CGI propose la création d'outils de libre-service pour les contribuables (des services en ligne et des systèmes téléphoniques automatiques qui réduisent les contacts directs). CGI développe ainsi diverses stratégies pour détourner « la clientèle des canaux de prestation de services traditionnels pour l'aiguiller vers des canaux moins coûteux »⁴⁷.

Tableau 7 : La modernisation de l'État selon CGI

Construire la prestation de services	Créer un nouveau paradigme de prestation des services pour changer la relation gouvernement – citoyen
Gérer la prestation de services	Transformer le mode de fonctionnement du gouvernement en transférant au citoyen le contrôle du service
Maximiser l'efficacité	Changer la façon dont les citoyens traitent avec le gouvernement en permettant à ce dernier de modifier lui-même son mode d'interaction

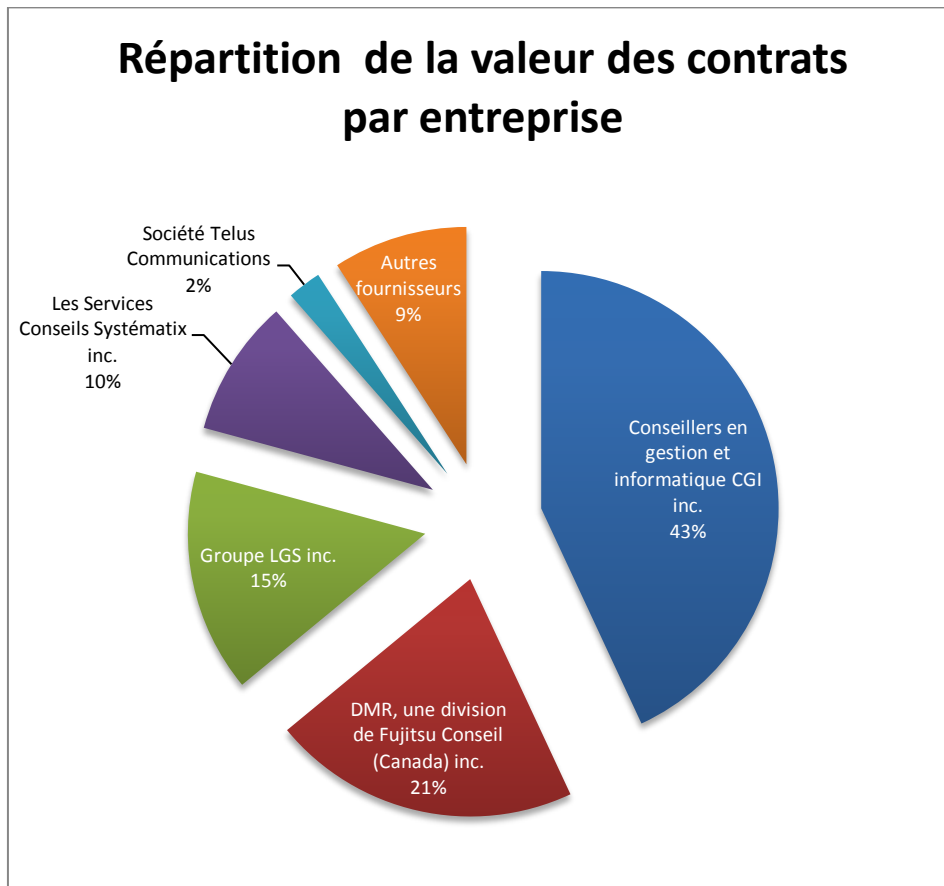
Source : CGI, *Le guichet unique de services gouvernementaux*

En fait, toutes ses « idées » découlent d'une proposition globale de gouvernement parallèle. Si de telles mesures peuvent augmenter l'économie et l'efficacité, elles nuisent à la qualité des services offerts et ne répondent pas aux besoins de la population. Lorsqu'on prétend mettre le citoyen au cœur de la démarche et lui donner le contrôle du service, on sous-entend, en fait, qu'il obtiendra moins de soutien et moins de services.

⁴⁶ John Vranna, « Restructurer la gestion de l'impôt en période économique difficile », Colloque Revenu Québec, juin 2010.

⁴⁷ *Idem*

Tout comme Accenture, CGI a beaucoup d'intérêts pour la gestion des revenus des gouvernements. Pour cette compagnie, le recouvrement de créances ne fait pas partie de la mission de base des ministères ni des agences, et c'est pourquoi elle propose la mise en place d'un système de centralisation du recouvrement grâce à une formule « clé en main » qu'elle a développée. Mentionnons que CGI, avec l'obtention de contrats gouvernementaux s'élevant à 102 842 417,23 \$, profite déjà de plus de 40 % des contrats de sous-traitance à Revenu Québec. Le graphique suivant a été réalisé à partir de la compilation de données rendues disponibles par le système électronique d'appel d'offres du gouvernement du Québec (2008-2009).



Le cas de Tom

Une récente campagne publicitaire de l'Agence du revenu de la Pennsylvanie montre jusqu'où peut aller une agence dont le but est de faire des profits. Ces publicités visent l'autodivulcation des sommes non payées au fisc. L'objectif de la Pennsylvanie s'avère en tout point semblable à ce que propose l'Agence du revenu du Canada avec sa nouvelle campagne de sensibilisation nationale, par laquelle 10 000 contribuables du Québec ont reçu une lettre laissant planer la menace d'une vérification fiscale complète. L'ARC a ciblé ces personnes selon un modèle d'analyse du risque en fonction de leur secteur d'activités, par exemple, des travailleurs autonomes ou des propriétaires déclarant des revenus de location, mais aussi un peu « au hasard »⁴⁸.

⁴⁸ Stéphanie Grammond, « Nouvelle campagne de Revenu du Canada : Le fisc invite les contribuables à se confesser », *La Presse*, 30 août 2010.

L'Agence de la Pennsylvanie n'a pas envoyé de lettres; elle a plutôt mis en place une campagne publicitaire multimédia où, tel *Big Brother*, on cible un individu, *Tom*, qui doit 4 212 \$ au fisc et à qui on dit : « On sait qui tu es »; « Trouve-nous avant que l'on te trouve »; « Les choses pourraient devenir plus compliquées »⁴⁹. Encore une fois, ce sont les petits salariés qui sont visés, pas les personnes qui utilisent des pratiques frauduleuses et qui profitent de l'opacité des lois fiscales grâce à leurs nombreux conseillers. Mais cette publicité redéfinit également le rôle de l'État, qui est présenté ici comme une institution qui traque la population, en utilisant la peur et la menace. Cette campagne publicitaire pourrait sembler anodine, mais elle oblige à une dérangement réflexion : voulons-nous vivre dans une société où l'État met en place un climat de terreur? En effet, même en ayant fait leur déclaration de revenus le plus honnêtement possible, les citoyennes et les citoyens ont tous la crainte d'avoir commis une erreur qui pourrait se retourner contre eux, vu la complexité des lois.

4.4 Singapour : un exemple à suivre?

Même si elle est couramment utilisée par les autorités du ministère du Revenu, la comparaison avec l'Agence de Singapour, appelée Inland Revenue Authority of Singapore, s'avère peu probante. En effet, on ne doit pas comparer le Québec à un régime de « démocratie autoritaire ». Et bien qu'elle soit souvent reconnue à titre de « réussite économique internationale », rappelons que, dans les faits, on y retrouve un système à parti unique, le Parti d'action populaire, qui est au pouvoir depuis l'indépendance du pays en 1965.

De plus, c'est très récemment que Singapour a cessé d'être considérée comme un paradis fiscal par l'OCDE. En effet, le pays est sorti de la « liste grise » de l'OCDE en avril 2009 parce qu'il s'est engagé à modifier ses lois et à respecter les règles internationales d'échange d'informations bancaires⁵⁰. Pourtant, un an plus tard, Singapour est encore considérée comme « candidate idéale » pour remplacer la Suisse à titre de paradis fiscal par excellence, et certains spécialistes considèrent que « les accords de transparence signés en 2009 sont loin d'être un frein »⁵¹. Dans ce contexte, comment le gouvernement québécois peut-il sincèrement prétendre s'inspirer de ce modèle pour créer une agence plus efficace en matière d'évasion fiscale?

Singapour est le quatrième centre financier au monde, et la Banque mondiale a déjà qualifié l'Autorité du revenu intérieur de Singapour comme l'administration fiscale la plus efficace au monde⁵². L'Agence de revenu de Singapour ne reçoit plus que 1 % de son budget de l'État, puisqu'elle s'autofinance à même les revenus qu'elle va chercher de l'autocotisation et de systèmes de perception fiscale. (Il faut dire qu'elle peut imposer des pénalités s'élevant jusqu'à 400 % des montants d'impôt dus⁵³).

Lors de la conférence présentée dernièrement à Montréal, monsieur Wilson Ong a mentionné qu'il y a peu d'ingérence du politique dans les affaires de l'Agence. Mais d'un autre côté, des études sont en cours pour assurer que les règles de l'impôt ne soient pas trop contraignantes pour des entreprises désirant rester concurrentielles. La gestion de l'impôt se pratique aussi à deux vitesses...

⁴⁹ Voir les publicités (dont la première publicité télévisuelle) :

http://www.pataxpayup.com/portal/server.pt/community/resources___advertising/18999

⁵⁰ « Singapour va se mettre aux standards OCDE », *Le Quotidien*, 7 avril 2009.

⁵¹ « Singapour et Hong Kong : les nouveaux paradis des fortunes privées européennes », *France offshore*, mai 2010.

⁵² Wilson Ong, La lutte contre l'évasion fiscale à Singapour, « Colloque du Ministère du Revenu », Montréal, juin 2010.

⁵³ *Idem*

Dans les faits, l'Agence du revenu de Singapour est pratiquement une agence privée. Elle propose même, par le biais de sa subdivision IDA International, d'exporter les services de ses conseillers pour reproduire son « modèle » dans d'autres États⁵⁴. Il faut dire qu'à Singapour, le gouvernement fonctionne déjà comme une entreprise privée. Même le premier ministre du pays, monsieur Lee Hsein Loong, profite d'un salaire de 2,9 millions \$, une somme qui ressemble davantage à un salaire de PDG d'entreprise privée qu'à celui d'autres dirigeantes et dirigeants de pays (le deuxième plus haut salaire est celui du Chef exécutif de Hong Kong, avec 541 000 \$)⁵⁵.

En conclusion, aucune des agences prises comme modèle par les autorités de Revenu Québec ne fait la preuve qu'elle est plus performante, efficiente, efficace ou économique que l'actuelle Agence québécoise. Cependant, on y trouve plusieurs facteurs de risque. La gestion déléguée à l'Agence du revenu du Canada se fait à l'avantage de banques et d'entreprises spécialisées en informatique; le PPP d'Australie coûte cher et les retards se multiplient; les États-Unis privatisent le recouvrement malgré des coûts plus élevés et on y pratique l'iniquité en utilisant des techniques de profilage et de délation; et finalement, Singapour est bien davantage un modèle de privatisation du secteur du Revenu qu'un exemple de lutte contre l'évasion fiscale.

Le SFPO s'oppose à une transformation de Revenu Québec qui ouvrirait la voie à la privatisation de ses nombreux champs d'action, puisque ce délestage avantagerait les compagnies choisies et défavoriserait tous les autres contribuables, tout en réduisant les règles éthiques qui prévalent dans l'administration publique.

5. Facteurs de risque à Revenu Québec

Pour compléter ce mémoire, voici quelques exemples de situations qui existent déjà à Revenu Québec. On peut y voir des facteurs de risque, entre autres pour ce qui est de la sous-traitance informatique, et c'est pourquoi le SFPO est déjà en alerte. Mais ces exemples posent tous une même question : jusqu'où ira-t-on si Revenu Québec n'est plus soumis aux règles de la Loi sur la fonction publique et celles de la Loi sur l'administration publique?

1. Revenu Québec, dont la mission dépasse la gestion des taxes et impôts, est également un centre interministériel de services partagés. À ce titre, Revenu Québec obtient de nombreux contrats avec différents ministères et organismes pour des services de plusieurs ordres. Advenant la création d'une agence hors fonction publique, Revenu Québec obtiendrait davantage d'assouplissements pour la sous-traitance et l'octroi de contrats de plus de 25 000 \$ à l'externe. Parmi l'offre de services partagés, on trouve d'ailleurs de nombreux services informatiques, qui constituent déjà le domaine d'externalisation de prédilection de Revenu Québec. L'Agence du revenu hors fonction publique pourrait-elle devenir la plaque tournante de la sous-traitance gouvernementale?

1.1 Ce processus de « sous-traitance de la sous-traitance » existe déjà. Par exemple, la Commission de l'équité salariale a fait affaire avec Revenu Québec pour un projet (DEMES) par manque de « ressources humaines spécialisées ». Cependant, Revenu Québec a sous-traité ce contrat par manque de « ressources suffisantes possédant l'expertise nécessaire pour réaliser de tels travaux »...

⁵⁴ IDA International, *The Public Service Infocomm Leader*, consultation en ligne.

⁵⁵ « Les dirigeants politiques les mieux payés », *Nouvelles sympatico*, 2 juillet 2010

- 1.2 Autre exemple de perte d'expertise interne : dans le cas du projet « PES-Citoyen », une firme privée sera engagée pour rédiger des appels d'offres en fonction desquels Revenu Québec — ou le « conseiller stratégique de haut niveau » externe embauché — va ensuite choisir un sous-traitant. Est-ce à dire que Revenu Québec n'a même plus l'expertise interne pour déterminer ses propres besoins et pour choisir elle-même à qui confier ses mandats?
2. Revenu Québec gère des programmes sociofiscaux qui doivent se retrouver sous la protection d'un ministère, dont le programme des pensions alimentaires. Tout comme la Fédération des familles monoparentales du Québec, le SFPO s'inquiète quant à l'utilisation que pourrait faire une agence autonome des sommes (estimées à 20 millions \$) du Fonds des pensions alimentaires.
 3. L'émission télévisée du 7 septembre 2010 de *La Facture* faisait état d'une problématique importante au bureau du Curateur public, un autre programme sociofiscal géré par le ministère du Revenu. Vingt millions de dollars y dorment dans les coffres, et Revenu Québec ne semble faire aucun effort pour retrouver les personnes héritières de ces biens non réclamés⁵⁶. Le ministère du Revenu gère déjà cet argent comme s'il était le sien, et *La Facture* a mentionné des cas où les personnes héritières n'ont pas été avisées durant de longues années. Si Revenu Québec devient une agence autonome, qu'advient-il de ces montants? Il ne sera sûrement pas à l'avantage de l'Agence — qui doit s'autofinancer — de faire des recherches exhaustives.
 4. À partir de janvier 2011, le paiement des contributions d'assurance passera des mains de la CSST à celles de Revenu Québec. Cette entente est déjà conclue, mais advenant la création d'une agence autonome hors fonction publique, donc non soumise à la Loi sur l'administration publique, elle engendrera de nouvelles conséquences. En effet, l'entente prévoit, entre autres, l'échange de renseignements confidentiels entre la CSST et Revenu Québec. Est-ce que la nouvelle Agence pourrait choisir de sous-traiter ce mandat? Qui pourrait se retrouver avec les données confidentielles de la CSST? Qui fera le recouvrement des montants en souffrance?
 5. La mission de Revenu Québec couvre très large et pourrait aller encore plus loin. La preuve est que Revenu Québec était partenaire de Services Québec pour l'opération d'information et de vaccination concernant la pandémie de grippe A(H1N1). Tel qu'il est mentionné dans *L'Idée fisc*, le journal de Revenu Québec, l'organisme a « fait la preuve que son engagement social dépasse la question du financement des services publics »⁵⁷. Parmi les mandats accomplis par Revenu Québec à cet égard, notons l'évaluation de « la capacité de prise en charge des appels de Services Québec [...], ainsi que le niveau et la qualité du service requis », l'élaboration d'un « plan de mise en œuvre pour les trois directions des services à la clientèle concernées » ainsi qu'un « mécanisme de gestion active permettant à Revenu Québec et à Services Québec de suivre, en temps réel, l'évolution de la situation »⁵⁸. Veut-on remettre de tels mandats de santé publique entre les mains d'une agence hors fonction publique qui n'est même pas soumise à la Loi sur l'administration publique?

⁵⁶ Radio-Canada, *La Facture*, émission du 7 septembre 2010.

⁵⁷ Dany Lapointe, « Grippe A (H1N1) : Revenu Québec contribue aux services à la population », *L'Idée fisc*, vol. 15, n° 2.

⁵⁸ *Idem*

6. En ce qui concerne la confidentialité des données, le document *La protection des renseignements confidentiels à Revenu Québec*⁵⁹ montre que les ministères opèrent avec des règles claires en matière de sécurité des données personnelles. Toutes les personnes employées à Revenu Québec doivent présentement se conformer à des procédures particulières. Les sous-traitants sont aussi soumis à des procédures, mais celles-ci sont « allégées ». L'augmentation de la flexibilité justifie-t-elle les allègements et les assouplissements lorsqu'il est question de protection de données confidentielles? Est-ce que l'efficience justifie une multiplication de la sous-traitance, qui implique aussi l'éparpillement de données confidentielles?
7. Le projet de Revenu Québec « Indice de richesse » cible certains contribuables à l'aide de croisements de données rendus possibles par une méga banque de données confidentielles. Pour ce projet, Revenu Québec a déjà fait modifier la Loi de la Commission d'accès à l'information et mis en place différents protocoles d'entente avec des partenaires publics et privés afin que ceux-ci puissent avoir accès à des informations « privilégiées ». En effet, les pratiques choisies pour ce projet peuvent ressembler à du profilage et ainsi remettre en question les règles d'éthique et d'équité qui régissent notre société.
8. Les tenants d'une agence du revenu autonome visent le développement de la prestation de services en ligne pour augmenter la productivité et diminuer les coûts. Cependant, *L'Idée fisc* mentionne que « 50 % de la population âgée de 16 ans et plus éprouve de grandes difficultés en lecture » et que « des jeunes et des moins jeunes maîtrisent et utilisent les technologies de l'information et des communications, mais d'autres n'y arrivent pas »⁶⁰. Lorsque des membres du SFPQ reçoivent comme directive de faire attendre 50 minutes les gens se présentant directement aux bureaux de Revenu Québec afin de les convaincre d'utiliser Internet à l'avenir⁶¹, on peut se demander jusqu'où ira une agence hors fonction publique. Est-ce qu'une agence du revenu du Québec, qui visera l'accumulation de surplus, aura aussi à cœur l'universalité des services directs à la population?

⁵⁹ Revenu Québec, *La protection des renseignements confidentiels à Revenu Québec*, 2005.

⁶⁰ Revenu Québec, *L'Idée Fisc*, Janvier 2010.

⁶¹ SFPQ, Denise Boileau, Lettre à la Directrice générale des ressources humaines de Revenu Québec, septembre 2010.

Conclusion

En somme, rien ne nous prouve qu'il soit pertinent de créer une agence autonome hors fonction publique pour améliorer la performance de Revenu Québec ou pour lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale. En comparaison avec différents modèles d'agence à l'international, une étude de l'ENAP nous apprend que Revenu Québec fonctionne avec un modèle plus efficace, plus efficient et plus économique. Par ailleurs, la performance découle moins du statut juridique ou du mode de gouvernance que des outils que l'on se donne collectivement pour assurer la cohérence de l'administration publique. À cet égard, la Loi sur la fonction publique n'est pas un obstacle, mais bien un outil précieux pour assurer des services publics de qualité et accessibles pour toute la population.

Alors que Revenu Québec bénéficie d'une Convention de performance et d'imputabilité qui lui accorde de nombreux assouplissements et que le SFPO a démontré sa volonté de discuter des problématiques particulières présentes au sein de ce ministère, le gouvernement préfère procéder à sa transformation radicale. L'exclusion de plus de 9 000 personnes de la Loi sur la fonction publique a d'importantes répercussions et touchent de plein fouet les principes liés à la professionnalisation de la fonction publique. C'est tout le visage de la fonction publique québécoise que le gouvernement s'apprête à transformer.

D'autres conséquences doivent être reliées à des réformes que l'on présente — à tort — comme étant de nature strictement administrative. Il existe un lien réel entre les réformes étatiques calquées sur le modèle du privé et les crises de confiance qui secouent plusieurs pays où la démocratie est pourtant bien ancrée. Le Québec a connu le plus bas taux de participation aux dernières élections provinciales (2008 = 57,3 %), et les scandales de collusion et de conflits d'intérêts ne cessent depuis d'éclabousser le gouvernement, ce qui n'est pas pour améliorer la confiance que la population accorde aux personnes élues et au système politique. Des questionnements d'ordre éthique ébranlent présentement l'organisation politique du Québec. Comment assurer une réelle reddition de comptes lorsqu'on peut déléguer, puis subdéléguer les pouvoirs ministériels? Qui prend réellement les décisions lorsque l'administratif supplante le politique? Quel est le pouvoir de la population sur des personnes non élues?

À force de dénigrer les employés et les employées de l'État, de remanier les structures du gouvernement et d'abaisser son financement, les politiciennes et les politiciens en sont venus à attaquer la légitimité même de la démocratie⁶². Ainsi, les coupures dans la fonction publique, loin de redorer l'image qu'ont les citoyennes et les citoyens de leurs structures étatiques, ont plutôt un effet pervers en rendant la population encore plus blasée et cynique face à la politique.

Dans ce changement de paradigme dicté par de fausses visions de ce qu'est la modernité, assiste-t-on à la fin d'un modèle québécois de développement social? Au nom de l'efficacité et du libre marché, c'est l'équité entre citoyennes et citoyens que l'on perd, ainsi que l'expertise et le contrôle de nos institutions publiques. Avec la création d'une agence du revenu hors fonction publique, le projet de loi n° 107 s'inscrit directement dans cette tendance. À coup de réformes, on en vient à oublier l'essentiel : la fonction publique est le rempart de nos assises démocratiques.

62 Voir Ezra Suleiman, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Seuil, 2005.

Recommandations

Le SFPQ recommande :

- Que le personnel de Revenu Québec demeure sous le giron de la Loi sur la fonction publique;
- Que les règles d'imputabilité et de responsabilité ministérielle soient respectées;
- Que les groupes de la société concernés puissent être entendus grâce à une large consultation publique avant le changement de statut juridique de Revenu Québec.

Pour répondre aux prérogatives en matière d'embauches et pour lutter efficacement contre l'évasion fiscale :

- Que l'on élargisse la définition donnée à l'évasion fiscale afin de s'attaquer à l'ensemble de la problématique;
- Que l'on mette fin aux règles engendrant des problèmes chroniques d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre;
- Que l'on utilise les dispositions législatives existantes pour régler les problèmes spécifiques à Revenu Québec (dont la Convention de performance et d'imputabilité);
- Que l'on développe et maintienne l'expertise interne — et que l'on se donne les conditions pour la garder — au lieu de recourir à la sous-traitance et qu'à cette fin, on exécute notamment les travaux prévus dans l'entente de principe portant sur la convention collective.