

REVENU
QUÉBEC



JUSTE.
POUR TOUS.

BILAN

DEPUIS LA TRANSFORMATION
DE REVENU QUÉBEC EN AGENCE

2011-2016

www.revenuquebec.ca

ISBN 978-2-550-77206-4 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-77207-1 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2016
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2016

NOTE

Pour alléger le texte, nous employons le masculin pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.



TABLE DES MATIÈRES

Message du ministre des finances	5
Message du président du conseil d'administration	6
Message du président-directeur général	7
Introduction	8
1 Création de l'Agence du revenu du Québec	9
Solution novatrice favorisant l'atteinte d'objectifs exigeants.	9
Changement de statut et de structure	10
2 Redéfinition du mode de gouvernance	11
Gouvernance : une démarcation claire des rôles	11
Adoption des meilleures pratiques en matière de gouvernance.	13
Nouveau mode de financement.	14
Souplesse accrue dans la gestion des ressources	15
Ressources humaines	15
Ressources informationnelles	16
3 Réalisations découlant du statut d'agence	18
Assurer une meilleure équité fiscale.	18
Baisse du taux d'évasion fiscale.	23
Améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises	24
Prestation de services en ligne améliorée pour des démarches simplifiées	25
Attention particulière à la qualité des informations.	27
Nouvelle image de marque favorisant la communication avec ses clientèles	27
Déclaration de services renouvelée	28
Actions récentes de Revenu Québec.	31
Plan d'action donnant suite au rapport 2014-2015 du Protecteur du citoyen	31
4 Gestion responsable des ressources	33
Gestion serrée des ressources malgré une croissance importante du nombre d'activités	33
Planification efficace des ressources	35
Contributions de Revenu Québec aux efforts de rigueur budgétaire du gouvernement	37
Conclusion	39
Annexe 1 Rapport de l'Observatoire de l'administration publique	40
Annexe 2 Rapport indépendant de la firme BDO	66



Liste des tableaux

Tableau 1	Coûts des formalités administratives (en valeurs constantes de 2004) pour les entreprises (année civile)	26
Tableau 2	Pourcentage d'utilisation des services en ligne	27
Tableau 3	Résultats concernant l'atteinte des objectifs de la <i>Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises</i>	29
Tableau 4	Indice de satisfaction globale de la clientèle à l'égard des services de Revenu Québec.	30
Tableau 5	Évolution des revenus et des dépenses de Revenu Québec.	33
Tableau 6	Croissance des dépenses de Revenu Québec, sauf celles relatives aux mandats additionnels et aux projets de lutte contre l'évasion fiscale financés par l'analyse coût-avantage	34
Tableau 7	Indicateurs du volume d'activité.	34
Tableau 8	Effets des mesures de contrôle sur les dépenses de Revenu Québec	38

Liste des graphiques

Graphique 1	Cibles additionnelles de récupération fiscale (M\$)	9
Graphique 2	Ressources utilisées (ETC) pour le contrôle fiscal	18
Graphique 3	Récupération fiscale – Résultats et prévisions (M\$)	19
Graphique 4	Récupération par dollar investi (\$)	20
Graphique 5	Évolution de la valeur des comptes débiteurs et des nouvelles créances fiscales (M\$)	21
Graphique 6	Coût unitaire direct par dollar recouvré (¢)	21
Graphique 7	Nombre de condamnations	22
Graphique 8	Amendes (M\$)	23
Graphique 9	Investissements en ressources informationnelles (M\$).	36
Graphique 10	Coûts liés à l'entretien (M\$).	36
Graphique 11	Nombre de pannes.	37



MESSAGE DU MINISTRE DES FINANCES

J'ai le plaisir de faire état aujourd'hui des résultats atteints par Revenu Québec depuis sa transformation en agence, le 1^{er} avril 2011. Le ministre du Revenu de l'époque soulignait alors qu'il était de son devoir de prendre les mesures requises afin que chacun paie sa juste part d'impôts, de taxes et de contributions. Il souhaitait que les services offerts aux citoyens et aux entreprises soient améliorés et que Revenu Québec facilite la vie de ces derniers en minimisant les efforts qui leur sont demandés, notamment en développant la prestation électronique de services, pour qu'ils respectent leurs obligations fiscales.

Il mentionnait également qu'un conseil d'administration contribuerait à long terme au maintien et au développement d'une approche de gestion axée sur l'efficacité et la productivité, avec un souci constant d'offrir des services de qualité à la clientèle.

Le bilan des cinq premières années de Revenu Québec en tant qu'agence montre que l'essentiel de ces objectifs a été atteint. Ce résultat est tout à l'honneur du personnel, de la direction et du conseil d'administration de Revenu Québec. Je tiens à les remercier et à les féliciter.

À titre de ministre responsable de Revenu Québec, j'ai bien sûr pris note du chemin parcouru, mais aussi de celui qui reste à faire. À cet effet, au cours de la dernière année, j'ai demandé à Revenu Québec de mettre en œuvre des actions concrètes pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen. Des rajustements ont déjà été apportés, et des résultats concrets pourront rapidement être observés. De même, la Commission de révision permanente des programmes a soulevé, lors du dépôt de son rapport en août 2015, des questionnements sur l'efficacité de notre administration fiscale. Je suis heureux de constater que ces préoccupations ont été prises en compte dans la détermination des enjeux et des orientations stratégiques 2016-2020 de Revenu Québec.

Somme toute, je suis persuadé que le Québec peut compter sur une administration fiscale moderne et efficace qui pourra relever les défis qui lui sont posés.



Carlos J. Leitão

Québec, décembre 2016



MESSAGE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

En tant que président du conseil d'administration, je suis heureux de présenter ce bilan, qui fait état des cinq ans d'activités de Revenu Québec depuis sa transformation en agence autonome et imputable le 1^{er} avril 2011, au ministre des Finances, qui est responsable de Revenu Québec.

La transformation de Revenu Québec en agence a résulté d'une réflexion approfondie sur le rôle, le mode de fonctionnement et le financement de l'administration fiscale québécoise. Plutôt que de considérer l'organisation comme un centre de coûts, le gouvernement a choisi de la financer selon l'approche coût-avantage et de lui demander de contribuer significativement à la réduction du déficit budgétaire, tout en améliorant la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.

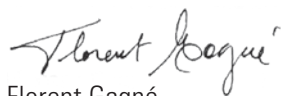
Revenu Québec est maintenant doté d'un conseil d'administration qui supervise son administration. Ce conseil est formé de membres externes et du président-directeur général. Par ailleurs, pour atteindre les cibles qui lui ont été fixées, Revenu Québec a disposé de ressources additionnelles et de souplesse accrue, notamment en matière de ressources humaines.

Ce rapport fait donc le bilan des cinq premières années de Revenu Québec en tant qu'agence. Il présente les principaux résultats qui ont été atteints. Il fournit également des éléments d'analyse quant au statut d'agence comparativement à celui de ministère.

Il ressort de ce bilan que la transformation de Revenu Québec a permis l'atteinte des objectifs que le gouvernement lui a fixés initialement, tant en termes de prestation de services que de résultats de contrôle fiscal. De plus, Revenu Québec a respecté à la lettre l'esprit et les dispositions de sa loi constitutive en mettant en place tous les éléments de gouvernance requis.

Des améliorations sont néanmoins encore possibles à divers égards, comme en font foi les critiques adressées à Revenu Québec par certains intervenants. Revenu Québec sait toutefois faire preuve d'ouverture pour évoluer vers des solutions pratiques pour tous. Ce bilan présente d'ailleurs un rapport d'une firme externe indépendante qui formule des recommandations à Revenu Québec et au législateur.

Pour ma part, j'accueille les recommandations formulées dans ce rapport avec ouverture et demeure disposé à contribuer au développement de Revenu Québec afin de répondre aux attentes élevées que le citoyen nourrit à l'égard de l'organisation.



Florent Gagné

Québec, décembre 2016



MESSAGE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

En 2011, soit au moment du 50^e anniversaire de sa constitution, Revenu Québec a vu son statut être modifié : il est passé de ministère à agence. Cette modification visait notamment à améliorer sa gouvernance et à lui donner les moyens de réduire l'évasion fiscale et de bonifier sa prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Elle visait également à mettre en place un nouveau mode de financement basé sur l'analyse coût-avantage, permettant ainsi à Revenu Québec d'avoir les ressources requises pour atteindre les cibles qui lui sont fixées année après année. À cet égard, le présent document fait voir les progrès réalisés en ce qui a trait aux objectifs assignés à l'organisation.

Revenu Québec a non seulement mis en place une gouvernance tenant compte de l'ensemble des meilleures pratiques, mais il a aussi resserré sa gestion du budget et atteint les cibles de récupération fiscale. De plus, il a bonifié les services qu'il offre aux citoyens et aux entreprises. Il a d'ailleurs réduit très significativement le coût du fardeau administratif de ces dernières.

Revenu Québec a également amélioré sa prestation électronique de services : cette dernière a effectivement connu une évolution marquée depuis 2011. Il a aussi enrichi et simplifié les informations mises à la disposition des contribuables. Par ailleurs, sa nouvelle image de marque a contribué à mieux le faire connaître.

Les résultats atteints par Revenu Québec au cours de ses cinq premières années d'existence en tant qu'agence sont donc conformes aux attentes qui lui avaient été signifiées lors de son changement de statut. L'organisation doit néanmoins poursuivre son travail afin d'améliorer son efficacité, sa prestation de services et ses façons de faire en matière de contrôle.

Grâce à différents sondages, mécanismes de consultation et rapports des parties prenantes, comme le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen, Revenu Québec s'assure de connaître les attentes de sa clientèle, de simplifier le plus possible les procédures qui favorisent la conformité fiscale volontaire, de simplifier les règles et les procédures qui régissent la prestation de services et de faire en sorte que son personnel développe le souci d'offrir des services de qualité. Il a d'ailleurs mis en œuvre plusieurs actions afin d'améliorer ses façons de faire en tenant compte des commentaires formulés.

À titre de président-directeur général, je nourris l'ambition de faire figurer Revenu Québec parmi les administrations fiscales les plus performantes, tant en termes d'efficacité qu'en termes d'efficience. Ainsi, Revenu Québec pourra continuer de bonifier sa prestation de services aux citoyens et aux entreprises au bénéfice de l'ensemble des contribuables.



Éric Ducharme

Québec, décembre 2016



INTRODUCTION

Le 1^{er} avril 2011, le statut de Revenu Québec a été modifié, passant de ministère à agence. Cette modification visait à lui donner les moyens d'améliorer sa gouvernance et de disposer de la souplesse et des ressources nécessaires pour augmenter la robustesse de ses systèmes informatiques et développer sa prestation électronique de services aux citoyens et aux entreprises, de même que pour réduire l'évasion fiscale de manière significative et, ainsi, contribuer à la résorption de l'impasse budgétaire. Par ailleurs, dès la transformation de Revenu Québec en agence, il avait été prévu que l'organisation ferait rapport sur l'application de sa loi constitutive. En effet, l'article 200 de la Loi sur l'Agence du revenu du Québec (LARQ) précise, dans les termes suivants, qu'une reddition de comptes doit être présentée au gouvernement :

Le ministre doit, cinq ans après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la présente loi. Ce rapport doit notamment contenir des recommandations concernant la mise en œuvre de la présente loi et l'actualisation de la mission de l'Agence. Ce rapport contient une évaluation sur l'efficacité et la performance de l'Agence, incluant des mesures d'étalonnage.

La **première partie** du présent document rappelle le contexte ayant mené à la création de l'Agence du revenu du Québec ainsi que les objectifs alors poursuivis.

La **seconde partie** présente les changements mis en œuvre en matière de gouvernance qui découlent de l'application de la LARQ et qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs visés.

La **troisième partie** décrit les principales réalisations de Revenu Québec depuis le 1^{er} avril 2011 en matière d'équité fiscale et de prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Elle présente également les actions récentes mises en œuvre par Revenu Québec à la suite des critiques adressées à l'organisation.

La **quatrième partie** démontre comment Revenu Québec a géré les moyens octroyés en matière de ressources financières, humaines et informationnelles.

À l'**annexe 1**, L'Observatoire de l'administration publique (ci-après appelé *L'Observatoire*) de l'École nationale d'administration publique (ENAP) fait état des principales conclusions d'études d'étalonnage qu'il a réalisées afin de comparer la performance de Revenu Québec avec celles d'autres administrations fiscales à travers le monde.

Enfin, à l'**annexe 2**, une firme externe, BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L. (ci-après appelée *BDO*), présente son évaluation de la mise en œuvre des obligations et de l'atteinte des objectifs fixés à Revenu Québec, en plus de faire des recommandations quant aux améliorations possibles et aux modifications éventuelles à apporter à la LARQ.



1 CRÉATION DE L'AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

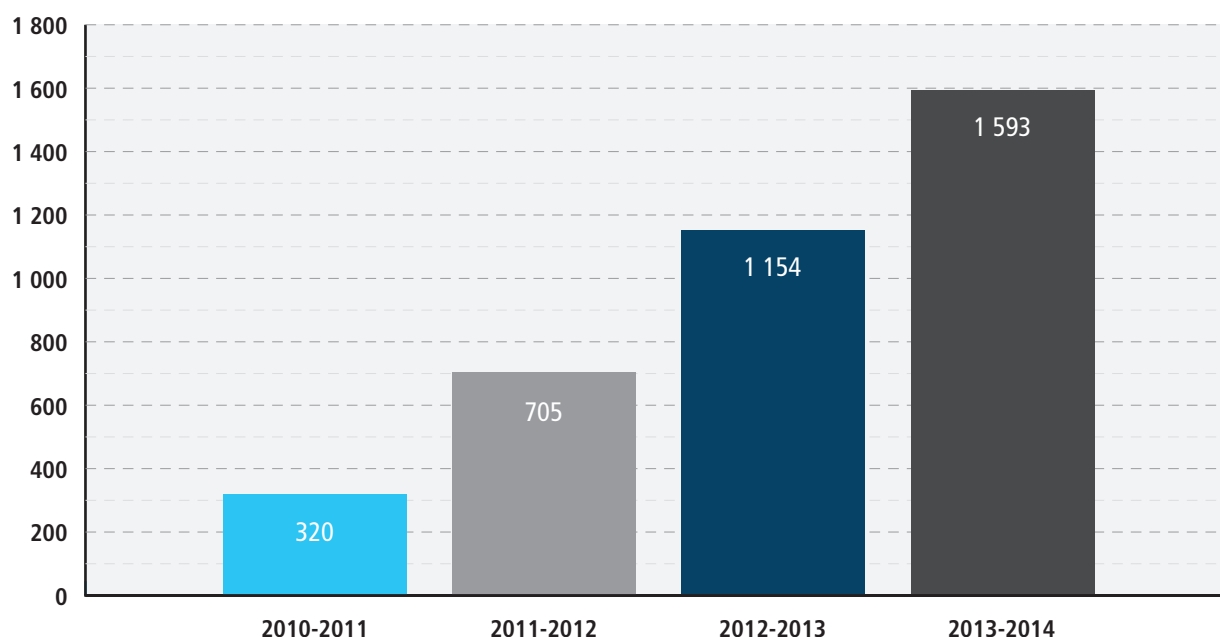
Le ministère du Revenu du Québec est devenu l'Agence du revenu du Québec le 1^{er} avril 2011. Le changement de statut découlait d'une volonté du gouvernement de fournir à Revenu Québec les moyens nécessaires pour qu'il puisse réduire l'évasion fiscale et, ainsi, protéger l'équité et l'intégrité du régime fiscal. Il permettait aussi de considérer Revenu Québec comme un organisme percepteur des revenus de l'État, et non comme un ministère qui gère des programmes de dépenses.

Solution novatrice favorisant l'atteinte d'objectifs exigeants

Il importe de rappeler le contexte qui a mené à la transformation de Revenu Québec en agence. Dans son discours sur le budget 2009-2010, le gouvernement du Québec avait annoncé son plan pour atteindre l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Ce plan présentait les orientations économiques et budgétaires lui permettant de gérer de façon responsable les finances publiques dans un contexte de récession économique mondiale, de vieillissement de la population et d'endettement élevé.

Le Plan de retour à l'équilibre budgétaire visait à éliminer le déficit pour l'exercice financier 2013-2014, notamment par l'intensification de la lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. D'importants objectifs de contrôle fiscal ont alors été fixés à Revenu Québec, en plus de la cible de récupération fiscale de 2 272 millions de dollars qui lui avait été fixée avant l'annonce de ce plan. Plus précisément, en 2013-2014, Revenu Québec devait récupérer 1 593 millions de dollars additionnels pour permettre au gouvernement du Québec d'atteindre l'équilibre budgétaire.

Graphique 1 Cibles additionnelles de récupération fiscale (M\$)¹



1. Les cibles de récupération fiscale ont été redressées pour les années 2012-2013 et 2013-2014 par le ministère des Finances.



Toutefois, en tant que ministère, Revenu Québec aurait dû respecter le cadre budgétaire gouvernemental établi par le Conseil du trésor pour l'ensemble des ministères et des organismes. Ce cadre budgétaire imposait de limiter la croissance des dépenses relatives aux programmes à 2,2 % pour les années 2011-2012 à 2013-2014. Il rendait impossible l'atteinte des objectifs fixés par le ministre des Finances, puisque des ressources importantes étaient requises pour accroître les revenus de l'État.

Afin de résoudre ce dilemme budgétaire, le gouvernement a déposé le projet de loi n° 107, intitulé *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, en juin 2010. Ce projet de loi visait à modifier le statut de l'organisation pour qu'elle devienne une agence autonome et imputable. Il mettait également en place un nouveau mode de financement. Ce changement novateur, inspiré des meilleures administrations fiscales, avait pour objectif de donner à Revenu Québec les moyens et la marge de manœuvre nécessaires pour qu'il puisse assurer un plus grand contrôle fiscal et pour qu'il puisse se doter, entre autres, de nouveaux services en ligne permettant aux citoyens et aux entreprises de remplir facilement leurs obligations fiscales.

Selon les travaux effectués par L'Observatoire de l'ENAP, la transformation de Revenu Québec en agence autonome et imputable s'inscrit dans une tendance internationale en matière d'administration publique qui dure depuis une dizaine d'années et grâce à laquelle les administrations fiscales ont été mises en avant-plan.

En effet, en 2013, 60 % des administrations fiscales des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) étaient constituées sous la forme d'organisations unifiées semi-autonomes. En excluant l'Agence du revenu du Québec, 11 organisations disposaient d'une entité de gestion ou d'un conseil ayant comme principale fonction de leur fournir une certaine forme de conseil indépendant.

Changement de statut et de structure

Le 8 décembre 2010, le projet de loi n° 107 est adopté. Ce faisant, il établit la base qui permet à Revenu Québec de se doter d'une structure de gouvernance adaptée et d'accéder aux moyens lui permettant d'assurer une gestion responsable et autonome de ses ressources.

En bref, la LARQ (RLRQ, chapitre A-7.003) avait pour effet de

- créer une agence autonome et imputable par la mise en place d'un conseil d'administration ayant pour fonction de superviser l'administration de celle-ci (le ministre du Revenu est responsable de l'agence auprès du gouvernement et de l'Assemblée nationale du Québec, et le conseil d'administration est imputable de ses décisions auprès du gouvernement);
- maintenir l'ensemble des mandats et des fonctions qui étaient exercés par le ministère du Revenu du Québec au sein de l'agence;
- prévoir les dispositions financières régissant les activités de Revenu Québec, notamment en instituant le fonds relatif à l'administration fiscale, dont l'objet est de rétribuer les services que rend l'organisation;
- permettre à Revenu Québec de gérer ses ressources avec plus de souplesse et d'autonomie;
- doter l'organisation d'un cadre de gouvernance efficient et responsable, incluant notamment des mécanismes de reddition de comptes performants, lequel est abordé dans la partie suivante.



2 REDÉFINITION DU MODE DE GOUVERNANCE

La LARQ définit le nouveau mode de gouvernance que doit adopter Revenu Québec. Celui-ci, en plus d'être doté d'un conseil d'administration composé de membres externes ayant pour fonction de superviser son administration en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, bénéficie d'un nouveau système de financement en raison de son changement de statut : il devient ainsi un organisme autre que budgétaire au sens de la Loi sur l'administration financière (RLRQ, chapitre A-6.001) et est financé selon une analyse coût-avantage, par décret gouvernemental.

Gouvernance : une démarcation claire des rôles

Bien que le ministre du Revenu demeure responsable de l'application des lois fiscales devant l'Assemblée nationale du Québec, c'est le président-directeur général (PDG) nommé par le gouvernement qui exerce les pouvoirs et les fonctions qui sont confiés au ministre. La gouvernance de l'organisation est supervisée par un conseil d'administration qui est imputable de ses décisions auprès du gouvernement, et le président est chargé d'en répondre auprès du ministre.

Les pratiques de gouvernance, mises en place à l'intention du conseil d'administration, de ses comités et du PDG, visent à établir une démarcation claire entre les rôles et les responsabilités de chacun d'entre eux. Leur objectif est de permettre l'implication des membres du conseil d'administration afin qu'ils puissent remplir pleinement leurs fonctions et leurs attributions, sans toutefois se substituer à la direction en ce qui concerne la gestion des activités courantes de Revenu Québec, sauf dans la mesure permise par la LARQ et comme prévu expressément dans leurs mandats.



L'article 26 de la LARQ prévoit que le conseil d'administration établit les orientations stratégiques de Revenu Québec, s'assure de leur mise en application et s'enquiert de toute question qu'il juge importante. À ces fins, le conseil exerce les fonctions suivantes :

- adopter le plan stratégique et approuver la déclaration de services aux citoyens et aux entreprises;
- approuver le plan d'immobilisation, les états financiers, le rapport annuel de gestion et le budget annuel ainsi que le niveau et le plan des effectifs;
- approuver les règles de gouvernance de Revenu Québec;
- approuver le code d'éthique et de déontologie;
- approuver les profils de compétences et d'expérience relatifs à la nomination des membres du conseil d'administration ainsi que les critères d'évaluation du fonctionnement du conseil d'administration;
- établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques;
- s'assurer que les comités du conseil d'administration exercent adéquatement leurs fonctions;
- approuver les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et les barèmes de rémunération;
- approuver le plan d'investissement en technologies de l'information et une politique portant sur la sécurité et la gestion des ressources informationnelles;
- établir une politique de collaboration avec les organismes offrant des services gouvernementaux (ressources informationnelles, prestation électronique de services et services partagés);
- adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de Revenu Québec incluant un étalonnage;
- déterminer les délégations et les subdélégations de pouvoirs et de signature.

De plus, l'article 27 prévoit que le conseil d'administration doit évaluer l'intégrité des contrôles internes, des contrôles de la divulgation de l'information et des contrôles des systèmes d'information ainsi qu'approuver une politique de divulgation financière.

Dans l'exercice de son mandat de supervision de l'administration de Revenu Québec, le conseil d'administration a donc exercé les fonctions prévues dans les articles 26 et 27 de la LARQ. Il a notamment adopté plusieurs politiques pour assurer une saine gestion de l'organisation, dont les suivantes :

- la Politique encadrant la gestion des ressources financières;
- la Politique sur la gestion intégrée des risques;
- la Politique sur la divulgation financière;
- la Politique sur la protection et la sécurité de l'information;
- la Politique sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles;
- la Politique concernant le contrôle interne;
- la Politique encadrant la gestion contractuelle.

Dès la transformation de Revenu Québec en agence, le conseil d'administration s'est penché sur le choix et la mise en place d'indicateurs de performance dans le but d'assurer un suivi adéquat des différents éléments sous sa supervision et de l'incidence des façons de faire de l'organisation. Il a également procédé à l'analyse et à l'évaluation des risques majeurs.

De plus, le conseil d'administration s'est doté d'un plan directeur et d'une politique-cadre en matière de ressources humaines. Cette politique constitue la pierre d'assise de la stratégie globale relative aux ressources humaines, puisqu'elle permet d'orienter toutes les politiques et les directives liées à la gestion des ressources humaines, ainsi que d'assurer leur simplification et leur adaptation à la réalité de Revenu Québec depuis sa transformation en agence.



Conformément à la LARQ, le conseil d'administration a constitué les comités suivants, qui ont pour rôle principal de lui formuler des recommandations dans leurs domaines d'expertise respectifs :

- le comité de gouvernance et d'éthique;
- le comité des ressources humaines;
- le comité d'audit.

Compte tenu de l'importance des services à la clientèle et du rôle majeur joué par les ressources informationnelles dans les activités de Revenu Québec, il a aussi créé deux autres comités pour l'assister dans ses activités, soit

- le comité des services aux particuliers et aux entreprises;
- le comité des technologies de l'information.

De plus, lors de sa première année d'existence, le conseil d'administration a créé un comité ad hoc (comité sur la planification stratégique) pour l'assister dans l'élaboration du premier plan stratégique de Revenu Québec en tant qu'agence. À la suite des travaux de ce comité, le conseil a adopté le *Plan stratégique 2012-2016*, qui incluait les grands chantiers à mettre en œuvre pour faire en sorte que l'application de la LARQ et l'atteinte des objectifs soient assurées. Ce plan a été approuvé par le gouvernement.

Quant au PDG, il est responsable de la direction et de la gestion de Revenu Québec. À ce titre, il remplit les fonctions, exerce les pouvoirs et rend les décisions qui ne sont pas de la compétence exclusive du conseil d'administration. Dans le cadre de ses fonctions de gestionnaire de l'organisation, il élabore, avec les vice-présidents de chaque direction générale, les objectifs opérationnels, les stratégies, les plans, la structure organisationnelle et les mesures de contrôle. Après l'adoption des éléments de gouvernance par le conseil, il revient au PDG de faire le suivi de leur application.

Adoption des meilleures pratiques en matière de gouvernance

Dès sa transformation en agence et la création de son conseil d'administration, Revenu Québec a souhaité s'assurer qu'il adoptait les meilleures pratiques en matière de gouvernance. Un diagnostic de la gouvernance de l'organisation a donc été réalisé. Les études d'étalonnage soutenant ce diagnostic lui ont permis de déterminer les meilleures pratiques en usage et d'adopter celles lui convenant le mieux.

Par la suite, des firmes externes ont été mandatées pour accompagner Revenu Québec dans l'instauration des nouvelles pratiques. Les travaux ont d'abord permis d'établir les éléments de gouvernance à mettre en place en vertu de la LARQ. Ensuite, ils ont confirmé que l'ensemble des obligations légales en matière de gouvernance prévues à la LARQ était respecté.

L'adoption de nouvelles pratiques de gouvernance a permis à Revenu Québec de se différencier des ministères et organismes, puisque la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01) ne prévoit la mise en œuvre ni d'une gestion intégrée des risques, ni d'une évaluation approfondie des contrôles internes, ni d'un cadre normatif détaillé.



Plan stratégique 2012-2016 : Orientation 2.1

Assurer une gouvernance exemplaire et une saine gestion

Au 31 mars 2014, Revenu Québec avait mis en place les pratiques de gouvernance lui permettant de respecter les exigences légales auxquelles il est soumis, mais également celles qui sont reconnues et éprouvées par d'autres organisations.

Il a également mandaté L'Observatoire de l'ENAP pour effectuer une veille stratégique visant à comparer sa performance avec celle d'autres administrations fiscales. Un document distinct, présenté en annexe, fait état de cet étalonnage.

Nouveau mode de financement

À la suite de sa transformation en agence, Revenu Québec a vu son mode de financement modifié : celui-ci est passé d'un cadre de financement de ministère administrant des programmes de dépenses à un cadre de financement basé sur l'analyse coût-avantage tenant compte de la mission de perception des revenus de l'État, que Revenu Québec doit remplir.

Le financement de Revenu Québec n'est donc plus composé de dépenses de programmes. Il est principalement issu d'une compensation financière versée par le gouvernement pour les services que Revenu Québec rend selon l'analyse coût-avantage. Il intègre aussi les revenus de la tarification des services que Revenu Québec rend aux ministères et aux organismes, de la compensation financière reçue pour l'administration de la taxe sur les produits et services (TPS/TVH) sur le territoire québécois ainsi que de divers frais facturés aux particuliers et aux entreprises.

En raison de ce nouveau mode de financement, le gouvernement a pu hausser la compensation financière qu'il accorde à Revenu Québec, et ce, afin de permettre la réalisation des mandats additionnels qu'il lui confie. En effet, de 2011-2012 à 2014-2015, le financement octroyé à Revenu Québec a crû en moyenne de 3,3 % par année, passant de 1 045 millions à 1 151 millions de dollars, alors que les dépenses de programmes du gouvernement² ont crû de 2,2 %. En particulier et plus en détail, il était demandé à Revenu Québec

- de limiter la croissance de la dépense liée aux créances irrécouvrables;
- de faire évoluer sa prestation électronique de services afin de favoriser l'autocotisation;
- de figurer parmi les administrations fiscales les plus performantes en termes de coûts, de services à la clientèle et de résultats.

Ces engagements ont été énoncés formellement dans l'Entente de financement et de performance signée entre Revenu Québec et le ministre des Finances du Québec en octobre 2011. Cette entente prévoit les modalités concernant

- la détermination du budget et du financement des activités de Revenu Québec selon l'analyse coût-avantage;
- l'encadrement des activités de contrôle fiscal et de gestion des créances;
- la reddition de comptes, l'évaluation de la performance et la mesure de l'atteinte des cibles de récupération fiscale.



Souplesse accrue dans la gestion des ressources

Son statut d'agence autonome et imputable a également procuré à Revenu Québec une plus grande latitude en ce qui concerne la gestion de ses ressources humaines, matérielles et informationnelles.

Ressources humaines

Revenu Québec a ainsi pu établir ses propres règles en matière de dotation des emplois, ce qui lui a permis de recruter le personnel dont il avait besoin plus facilement dans des délais plus courts. Il a notamment

- mis sur pied un mode d'inscription et de qualification en continu;
- adopté des stratégies d'attraction de personnel, dont celle d'être présent à plusieurs événements visant la promotion de l'emploi et l'instauration de partenariats avec divers établissements scolaires;
- modernisé ses outils et ses processus opérationnels, entre autres par le déploiement d'une plateforme de recrutement en ligne.

De plus, en étant maintenant responsable de l'établissement de la structure de classification et de rémunération des emplois, Revenu Québec a pu apporter des correctifs à la rémunération de trois classes d'emplois à caractère fiscal. Il a également pu entreprendre une refonte complète de la structure de rémunération afin de pallier les problèmes de recrutement et de rétention de personnel.

L'Observatoire de l'ENAP précise dans ses travaux que, selon la Commission européenne, qui a établi les composantes et les caractéristiques institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles définissant une administration fiscale idéale, l'organisation fiscale doit disposer de l'autonomie nécessaire pour prendre toute décision concernant

- le recrutement;
- la rétention;
- la gestion de la performance;
- l'évaluation;
- la promotion;
- le parcours de carrière;
- la mutation;
- les cessations d'emploi;
- les congédiements;
- les retraites.

Globalement, le nombre d'employés de Revenu Québec est passé de 10 966 au 31 mars 2011 à 12 172 au 31 mars 2015, ce qui représente une augmentation de 11 %. L'organisation a pu affecter des ressources additionnelles dans les domaines d'activité suivants : la vérification, le recouvrement, les enquêtes, les inspections et les poursuites pénales ainsi que les technologies de l'information. De plus, elle a pu en affecter à l'accomplissement des nouvelles responsabilités inhérentes au statut d'agence.

Au cours de la même période, le gouvernement appliquait, dans les ministères et organismes, des mesures de restriction en matière de gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne le remplacement des départs à la retraite.

En raison de ses responsabilités comme employeur distinct, Revenu Québec a dû se conformer à de nouvelles exigences légales et réviser son cadre normatif. Il assure notamment la prise en charge de la gestion des litiges en matière de relations de travail ainsi que celle des processus de négociation des différentes conventions collectives et de détermination des conditions de travail de son personnel.

Plan stratégique 2012-2016 : Orientation 2.2

Miser sur un personnel compétent, mobilisé et au service de notre clientèle

Afin de soutenir son personnel et d'assumer ses responsabilités comme employeur, Revenu Québec a adopté, en 2012-2013, un important programme de transformation lié aux ressources humaines. Ce programme comporte 14 projets visant autant la gestion de la main-d'œuvre que son développement et sa fidélisation. Douze des quatorze projets du programme sont en cours, et deux projets sont terminés.

Pour attirer et développer les talents, Revenu Québec a consolidé les pratiques organisationnelles en matière de planification de la main-d'œuvre, ce qui lui a permis d'assurer une gouvernance en matière de ressources humaines basée sur des interventions qui sont déterminées en fonction de ses besoins prioritaires. Le taux de postes pourvus est de 99 % en 2014-2015.

Revenu Québec a poursuivi ses efforts visant à offrir un environnement de travail stimulant. La qualité de vie au travail est un élément incontournable pour favoriser l'engagement du personnel envers l'organisation. Ainsi, Revenu Québec offre à son personnel plusieurs activités, programmes et services, qui visent autant la santé et l'implication sociale que la carrière.

En termes de fidélisation, Revenu Québec affiche un taux de roulement de 2 % en 2014-2015. De plus, une étude effectuée en 2013-2014, comprenant notamment un sondage réalisé auprès du personnel, a révélé que 47 % des employés sont mobilisés, que 26 % d'entre eux ne le sont pas et que 28 % ne se situent dans aucune de ces deux catégories. L'étude a par ailleurs permis de déterminer des leviers ayant un effet positif sur la mobilisation et sur lesquels Revenu Québec compte s'appuyer pour favoriser la mobilisation de son personnel. Puisque Revenu Québec a comme priorité de mettre en place les conditions nécessaires à la mobilisation du personnel, il considérera les constats issus de l'exercice dans l'élaboration et la réalisation de projets structurants.

Ressources informationnelles

Revenu Québec peut exercer sa propre gouvernance en matière de gestion du portefeuille de projet et d'investissement en ressources informationnelles depuis sa transformation en agence. Cette gouvernance était autrefois soumise aux règles de la Loi sur l'administration publique (RLRQ, chapitre A-6.01) et prévoyait notamment l'autorisation et le contrôle de chaque projet par le Conseil du trésor et le ministère des Services gouvernementaux.

Le nouveau processus d'autorisation et de suivi rigoureux, qui a été mis en place depuis la transformation de Revenu Québec en agence, répond aux besoins de l'organisation et réduit considérablement les délais de planification et d'approbation des investissements en ressources informationnelles. Le gouvernement a donné à Revenu Québec une plus grande autonomie dans le choix de ses priorités d'investissement pour qu'il puisse agir conformément à ses orientations et à sa vision.

La souplesse dont bénéficie Revenu Québec depuis sa transformation en agence lui a permis

- de prévenir la désuétude et d'améliorer la robustesse de ses systèmes et de ses infrastructures technologiques;
- d'investir au moment opportun pour que ses systèmes puissent permettre l'atteinte de ses objectifs en matière d'autocotisation et de récupération fiscale, ainsi qu'en matière de prestation électronique de services.



Outre les éléments de gestion du personnel, L'Observatoire de l'ENAP énumère dans ses travaux les composantes et les caractéristiques institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles qui définissent une administration fiscale idéale. Ces composantes et ces caractéristiques, qui ont été établies par la Commission européenne, sont les suivantes :

- un niveau adéquat d'autonomie;
- des obligations clairement traduites dans sa mission, sa vision et ses objectifs;
- un fonctionnement efficace et efficient assuré par sa propre structure et des pouvoirs adéquats;
- des ressources appropriées;
- un cadre juridique stable;
- la responsabilité de ses activités, accompagnée d'obligations de reddition de comptes et d'évaluation.



3 RÉALISATIONS DÉCOULANT DU STATUT D'AGENCE

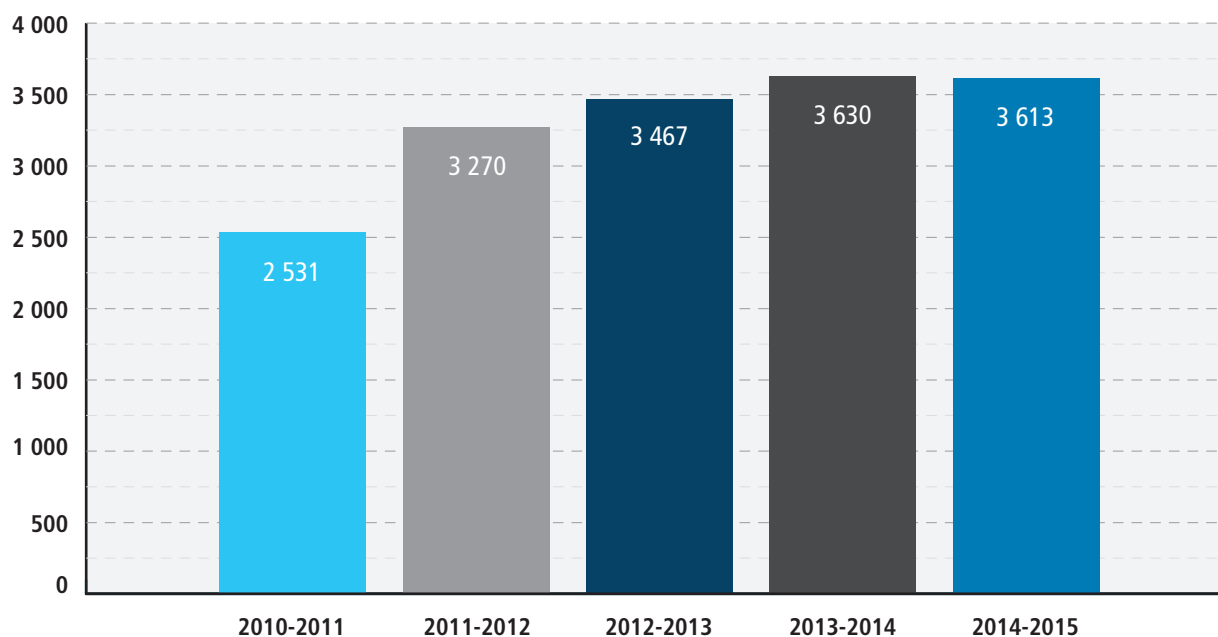
Globalement, l'application de la LARQ décrite dans la partie précédente a permis à Revenu Québec de bénéficier d'une gouvernance redéfinie ainsi que des moyens nécessaires à la réalisation des deux objectifs majeurs suivants, que lui avait fixés le gouvernement :

- intensifier ses efforts de récupération fiscale;
- améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.

Assurer une meilleure équité fiscale

Conséquemment aux assouplissements acquis en matière de ressources humaines, l'effectif utilisé pour les activités de contrôle fiscal a pu être augmenté de près de 1 100 équivalents temps complet (ETC) durant les quatre années couvertes par le Plan de retour à l'équilibre budgétaire.

Graphique 2 Ressources utilisées (ETC) pour le contrôle fiscal³



3. Le nombre d'ETC directs exclut le personnel affecté au soutien et à l'encadrement centralisés de même que celui affecté à l'administration de la TPS/TVH.



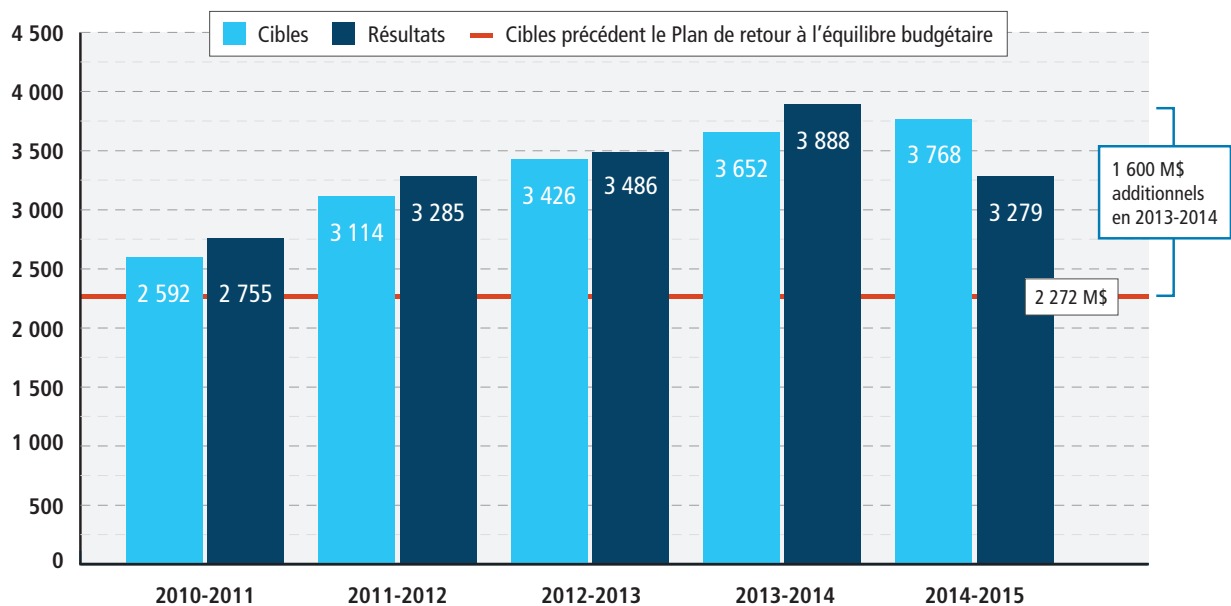
Revenu Québec a ainsi pu déployer des efforts importants pour améliorer l'équité fiscale et réduire les pertes fiscales annuelles qui restreignent la capacité du gouvernement à investir dans les services publics. Plus précisément, il a

- intensifié ses activités de contrôle fiscal et d'enquête en réalisant davantage d'interventions;
- mis en œuvre des mesures, telles que l'attestation de Revenu Québec et la facturation obligatoire dans les secteurs de la restauration, des bars et des restos-bars, pour corriger en amont la problématique de l'évasion fiscale;
- intensifié sa lutte contre les planifications fiscales agressives et l'évitement fiscal;
- amélioré ses activités de recouvrement afin d'encaisser les sommes qui lui sont dues.

Les efforts additionnels de Revenu Québec, financés par l'analyse coût-avantage, lui ont permis d'atteindre et même de dépasser les cibles de revenus que lui avait fixées le gouvernement pour les quatre années couvertes par le Plan de retour à l'équilibre budgétaire. Les résultats des activités de contrôle fiscal ont fortement augmenté, passant de 2 350 millions de dollars en 2009-2010 à 2 755 millions de dollars en 2010-2011 et à 3 279 millions de dollars en 2014-2015.

Au total, pour la période couvrant les exercices 2011-2012 à 2014-2015, Revenu Québec a récupéré 13,94 milliards de dollars, soit 99,8 % de l'objectif cumulatif fixé par le gouvernement.

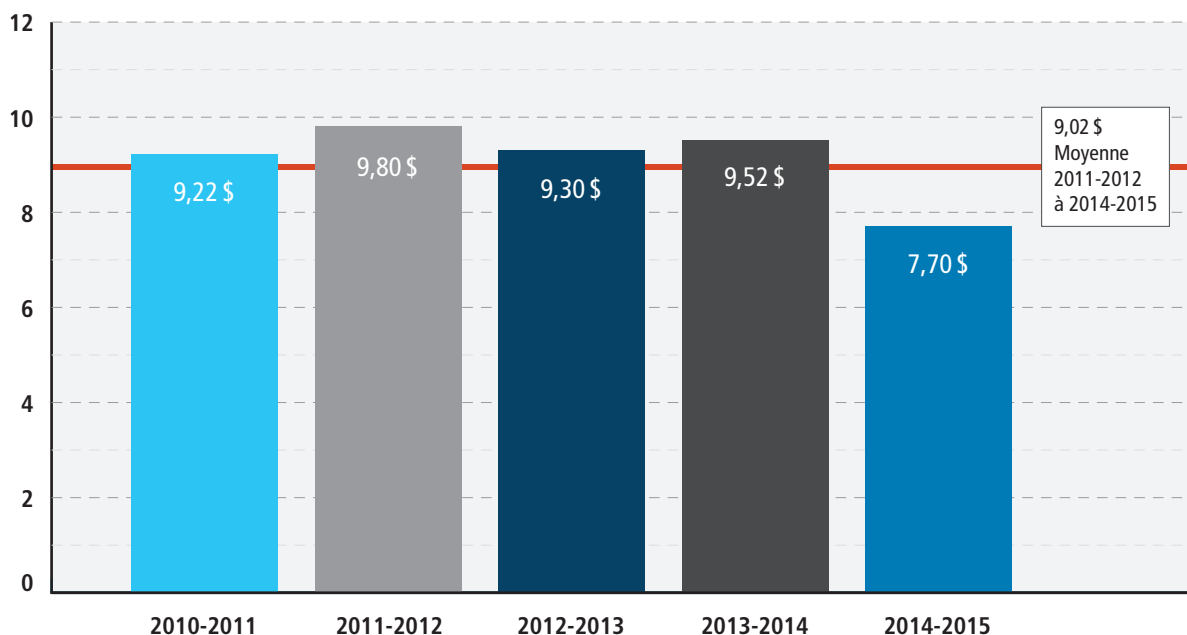
Graphique 3 Récupération fiscale – Résultats et prévisions (M\$)⁴



De plus, Revenu Québec a réussi à maintenir un rendement moyen de plus de 9 \$ par dollar investi de 2011-2012 à 2014-2015.

4. La cible de 2 272 millions de dollars est celle qui lui avait été fixée avant l'annonce du Plan de retour à l'équilibre budgétaire (2009-2010). Elle permet de mieux illustrer l'ampleur des efforts additionnels demandés à Revenu Québec. Les résultats et les prévisions pour les années 2010-2011 et 2011-2012 ont été redressés pour être comparables.

Graphique 4 Récupération par dollar investi (\$) ⁵



L'Observatoire de l'ENAP précise que, parmi les administrations prises en compte dans ses travaux, Revenu Québec présente la plus forte proportion des ETC en contrôle fiscal, soit 41 % en moyenne de 2010-2011 à 2012-2013⁶. Au cours de la même période, la proportion des ETC en contrôle fiscal dans l'administration fiscale de l'Australie et dans celle des États-Unis était en décroissance en raison des restrictions budgétaires imposées par le gouvernement.

Selon deux rapports du Treasury Inspector General for Tax Administration (vérificateur indépendant chargé d'étudier le fonctionnement de l'administration fiscale américaine), ces restrictions ont nui aux activités de récupération fiscale ainsi qu'aux activités de recouvrement.

En raison de l'accroissement des résultats de contrôle fiscal, Revenu Québec a dû gérer une croissance importante des créances fiscales à recouvrer, qui sont passées de 2 611 millions de dollars en 2010-2011 à 3 731 millions de dollars au cours de l'exercice 2014-2015. Néanmoins, les comptes débiteurs ont été stabilisés à 4 170 millions de dollars, et les comptes débiteurs de cinq ans et plus ont baissé de près de 139 millions de dollars depuis 2010-2011, passant de 416 millions de dollars à 278 millions de dollars⁷.

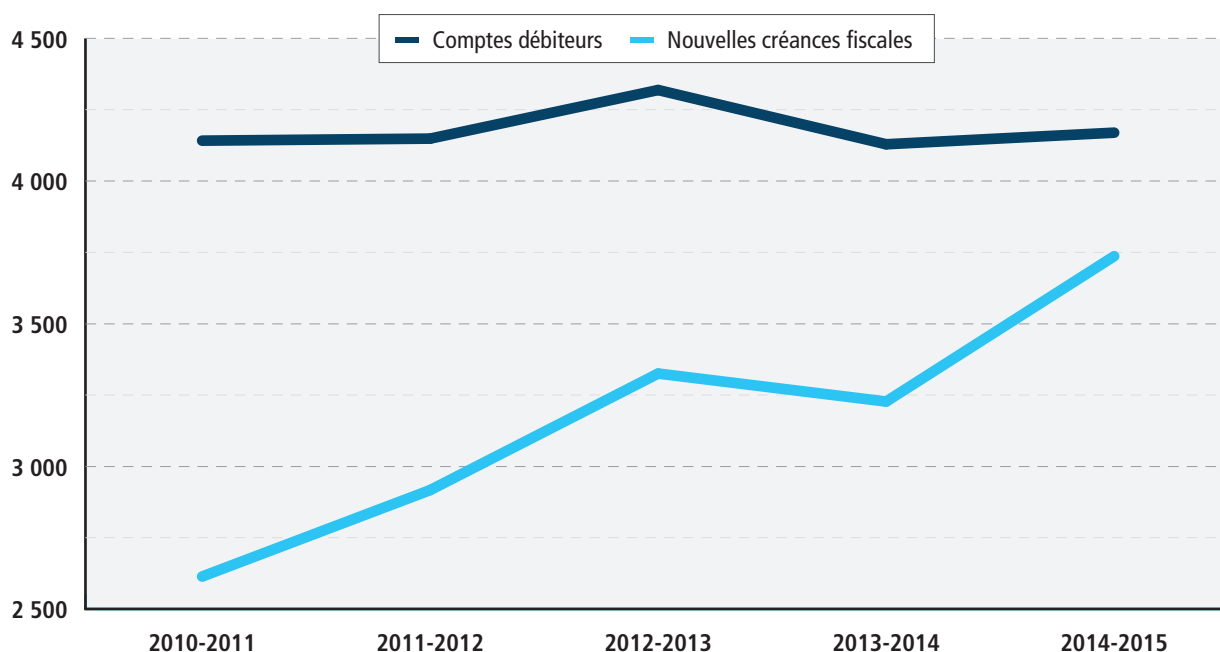
Depuis sa transformation en agence, Revenu Québec a contribué, grâce à cette performance, à ramener les dépenses liées aux créances irrécouvrables sous la barre des 700 millions de dollars, ce qui lui a permis de respecter son engagement envers le ministre des Finances. En 2014-2015, la dépense liée aux créances irrécouvrables était estimée à 674 millions de dollars.

5. Le montant de l'année 2010-2011 a été rajusté pour tenir compte du fait que les montants des années suivantes incluent, par exemple, les coûts des journées de maladie et des vacances accumulées, qui étaient autrefois compris dans le budget du Secrétariat du Conseil du trésor, mais qui sont maintenant pris en charge par Revenu Québec depuis son changement de statut.
6. Pour l'évaluation de cette proportion, le personnel travaillant dans les activités non fiscales (pensions alimentaires, Registraire des entreprises et biens non réclamés) n'a pas été considéré.
7. Ce résultat tient compte d'un changement de méthode comptable qui a été effectué en 2012-2013 et qui a modifié le montant des comptes débiteurs au 31 mars 2011 et au 31 mars 2012, le montant des créances radiées ainsi que le montant des nouvelles créances confiées à la direction responsable du recouvrement.

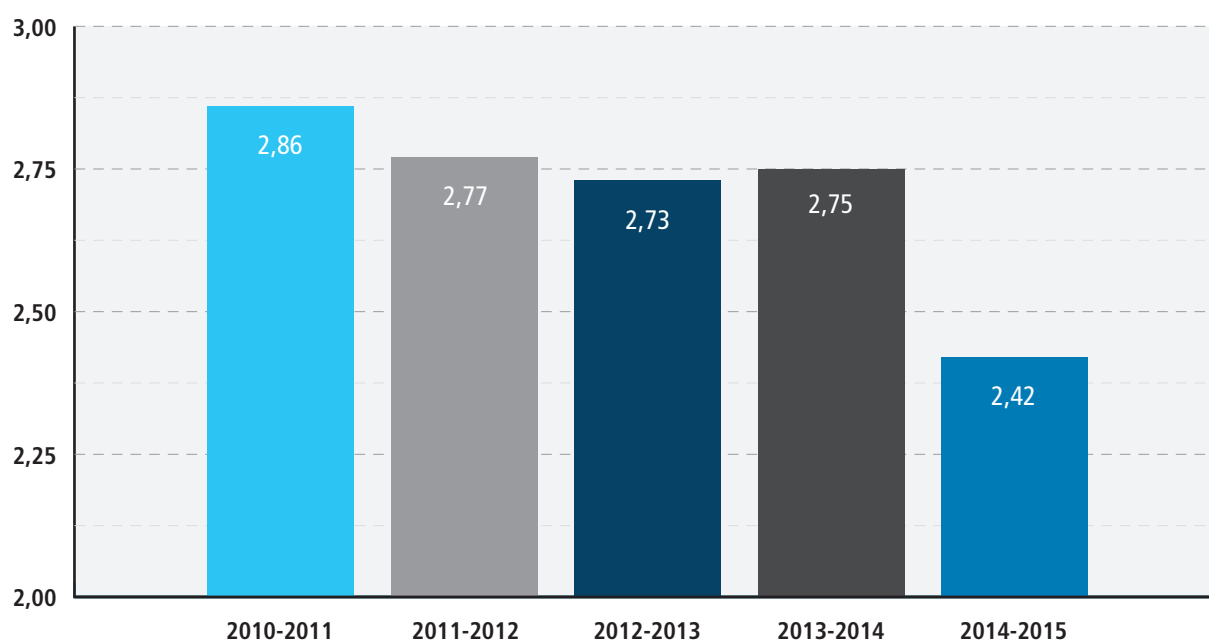


De surcroît, Revenu Québec est parvenu à diminuer le coût direct par dollar recouvré, lequel est passé de 2,86 ¢ en 2010-2011 à 2,42 ¢ en 2014-2015.

Graphique 5 Évolution de la valeur des comptes débiteurs et des nouvelles créances fiscales (M\$)⁸



Graphique 6 Coût unitaire direct par dollar recouvré (¢)⁹



8. Les montants des comptes débiteurs pour les années 2010-2011 et 2011-2012 ont été redressés à la suite des modifications apportées aux méthodes comptables en 2012-2013.

9. Les données pour les années 2010-2011 et 2011-2012 ont été redressées pour être comparables.



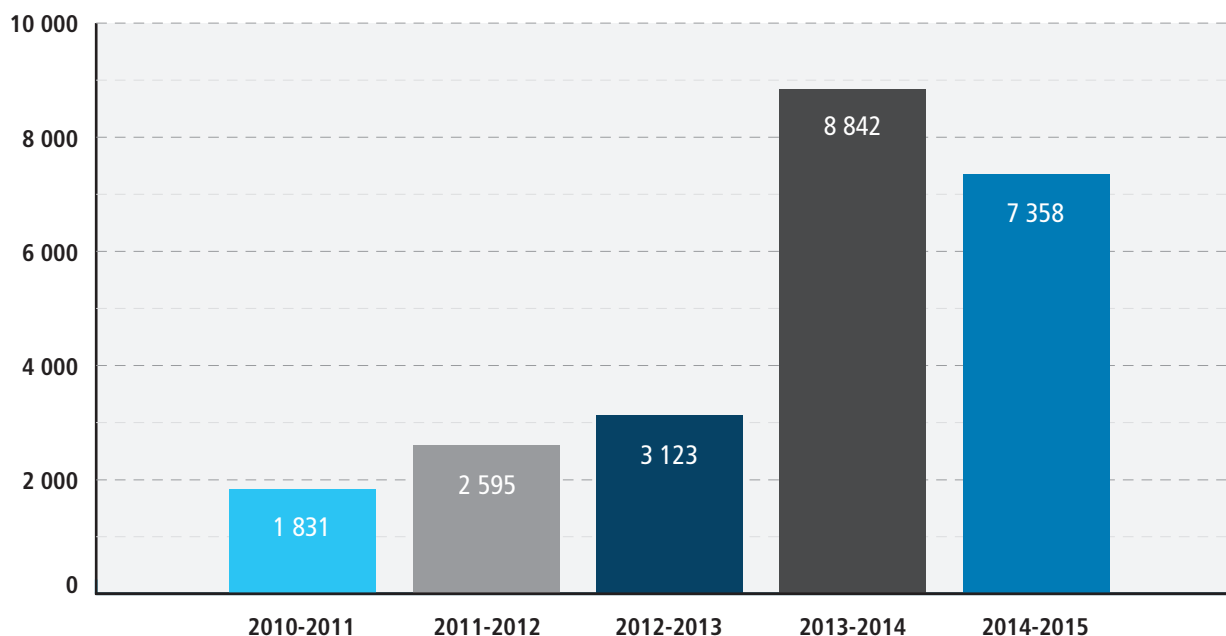
Le document en annexe de L'Observatoire de l'ENAP présente les conclusions des travaux de l'OCDE, lesquelles relèvent des faiblesses dans la gestion des créances fiscales de plusieurs organisations.

Environ le tiers des 52 organisations étudiées sont incapables d'estimer les créances recouvrées au moyen des activités de recouvrement, et certaines n'incluent pas les intérêts ni les pénalités de retard dans les créances ou ne font pas la distinction entre les créances contestées ou non. Revenu Québec fait bonne figure à ce sujet. En effet, L'Observatoire mentionne que l'organisation fait preuve d'une transparence peu commune parmi les administrations fiscales qu'elle a étudiées.

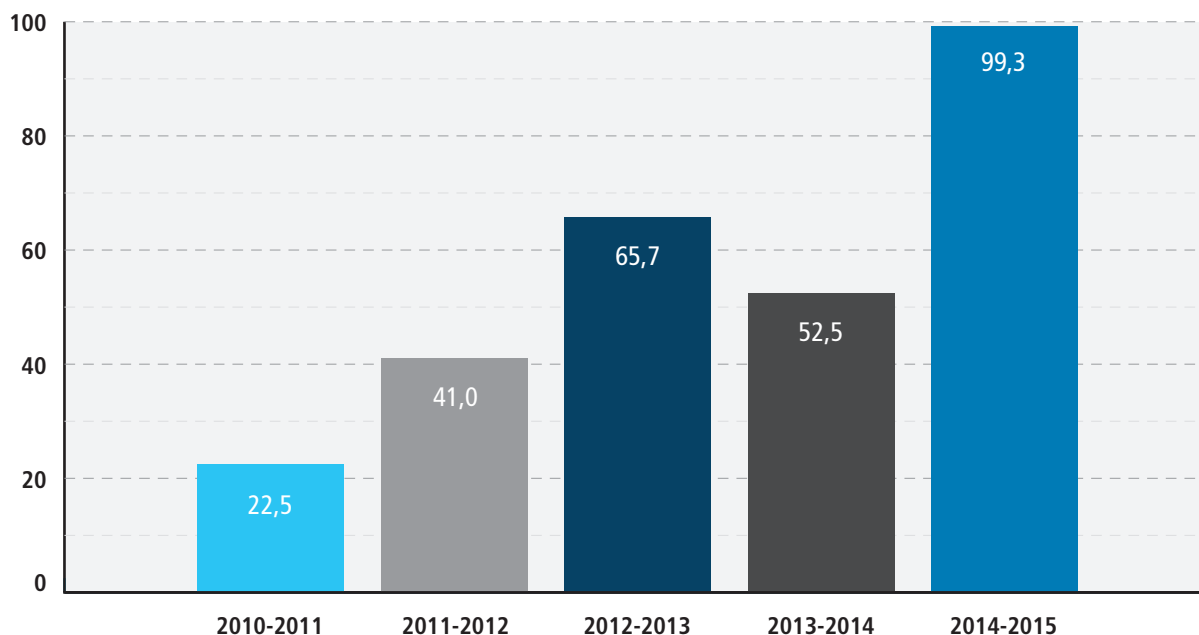
Par ailleurs, L'Observatoire note que Revenu Québec se compare avantageusement aux administrations fiscales observées, puisque la proportion des créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets est inférieure (plus de 3,9 points de pourcentage inférieur) à celle de la moyenne des autres administrations fiscales. De 2010-2011 à 2012-2013, cette proportion est passée de 6,5 % à 5,9 %, alors que cette diminution a été en moyenne de 0,5 point de pourcentage pour les autres administrations fiscales étudiées. En 2014-2015, la proportion des créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets a encore diminué de 0,5 point de pourcentage et a atteint 5,4 %.

Les résultats ont été tout aussi significatifs en matière d'enquêtes, d'inspections et de poursuites pénales. En effet, alors que le montant des amendes était de 22,5 millions de dollars en 2010-2011, il atteint 99,3 millions de dollars en 2014-2015. De ce montant, 45,6 millions de dollars découlent d'infractions à la Loi concernant l'impôt sur le tabac. Quant aux condamnations, les efforts supplémentaires liés aux activités d'enquête et d'inspection ont permis d'obtenir, en 2014-2015, un total de 7 358 condamnations, dont 1 843 pour des infractions relatives à l'impôt sur le tabac. Le taux de condamnation pour l'exercice 2014-2015 s'élève à 96 %.

Graphique 7 Nombre de condamnations



Graphique 8 Amendes (M\$)



Baisse du taux d'évasion fiscale

En 2011, au moment de la transformation de Revenu Québec en agence, les pertes fiscales demeuraient importantes, malgré les efforts déployés par l'organisation. Le ministère des Finances du Québec évaluait alors les pertes annuelles découlant de l'économie au noir au Québec à 4,2 % du produit intérieur brut du Québec¹⁰, soit 3,5 milliards de dollars.

Pour l'année 2013, le taux d'évasion fiscale estimé par le ministère des Finances du Québec a été révisé à la baisse à 3,8 % du produit intérieur brut. Il s'agit d'une baisse de 0,4 point de pourcentage par rapport à l'estimation en vigueur au moment de la transformation de Revenu Québec. Cette révision découle principalement de la révision du taux d'évasion fiscale dans deux secteurs à risque dans lesquels Revenu Québec a été particulièrement actif au cours des dernières années, soit le secteur de la restauration et celui du tabac.

Par conséquent, la transformation de Revenu Québec en agence lui a permis de déployer des efforts additionnels qui ont contribué à diminuer l'évasion fiscale au Québec et, ainsi, à assurer une meilleure équité fiscale.

Les travaux de L'Observatoire de l'ENAP relèvent que la plupart des administrations fiscales indiquent faire une gestion en fonction du risque, mais qu'elles sont peu nombreuses à estimer périodiquement et à rendre publiques les pertes fiscales, contrairement à ce que font le ministère des Finances et Revenu Québec.

L'Observatoire note également que l'utilisation d'échantillons aléatoires permettant de vérifier la conformité est une pratique qui doit être adoptée plus largement, notamment à Revenu Québec.

10. Évaluation du ministère des Finances du Québec pour l'année 2008, publiée en 2010.

Plan stratégique 2012-2016 : Orientation 1.2

Lutter contre l'évasion fiscale

Revenu Québec réalise des interventions de prévention auprès des particuliers et des entreprises afin de les inciter à remplir leurs obligations fiscales. À cet égard, il diffuse de l'information générale sur les modalités d'application des différentes mesures et obligations fiscales. Il informe également les clientèles pour lesquelles une problématique fiscale précise a été observée.

Revenu Québec a accru ses activités de non-production et de cotisation ainsi que ses activités de vérification, d'enquête et d'inspection. Il a également amélioré ses activités de contrôle fiscal en mettant en œuvre des mesures innovantes, telles que l'attestation de Revenu Québec et la facturation obligatoire dans le secteur de la restauration et des bars.

Comme souligné précédemment, Revenu Québec a atteint ou dépassé, jusqu'en 2013-2014, les cibles de récupération fiscale que lui avait fixées le gouvernement. Toutefois, depuis 2014-2015, il a de la difficulté à atteindre les objectifs de récupération fiscale que lui fixe le ministre des Finances. Dans certains secteurs d'activité, les résultats de récupération fiscale semblent plafonner, et le rendement par dollar investi a diminué.

Les répercussions de l'intensification des activités de contrôle fiscal ont également suscité des critiques. Notamment, les rapports de la Commission sur la fiscalité, de la Commission de révision permanente des programmes et du Protecteur du citoyen ont souligné des situations d'agressivité ou encore d'acharnement de la part de Revenu Québec.

Le conseil d'administration ainsi que les autorités de Revenu Québec sont conscients des problèmes soulevés. Revenu Québec a d'ailleurs présenté un plan d'action pour corriger certaines pratiques de l'organisation. De plus, il favorisera, dans son prochain plan stratégique, une approche en contrôle fiscal plus axée sur l'autocotisation et l'accompagnement des contribuables dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales.

Améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Le second objectif de la transformation de Revenu Québec en agence visait à améliorer la prestation de services aux citoyens et aux entreprises afin de minimiser les efforts qui leur sont demandés pour accomplir leurs obligations fiscales ou se prévaloir de leurs droits. D'ailleurs, l'article 73 de la LARQ précise ce qui suit :

L'Agence doit s'assurer de connaître les attentes de sa clientèle; simplifier le plus possible les règles et les procédures qui régissent la prestation de services; développer chez les employés le souci de dispenser des services de qualité et les associer à l'atteinte des résultats fixés.

Pour atteindre cet objectif, Revenu Québec a pu mener plusieurs actions étant donné qu'il exerce sa propre gouvernance en matière de gestion des ressources informationnelles. L'exercice de cette gouvernance lui a permis de faire les investissements nécessaires au moment opportun et de mettre ainsi en place les fondations d'une prestation électronique de services améliorée.



Prestation de services en ligne améliorée pour des démarches simplifiées

Depuis le 1^{er} avril 2011, Revenu Québec a réalisé plusieurs travaux lui permettant de concrétiser sa volonté d'offrir des services de plus en plus performants et faciles à utiliser, tant sur le plan informationnel que sur le plan transactionnel.

Une vision intégrée d'une prestation électronique de services visant à fournir aux citoyens un univers virtuel plus complet et une certaine autonomie quant à la gestion de leur dossier a été développée. Plus de 30 services sont maintenant en ligne dans l'espace personnalisé Mon dossier pour les particuliers. Ainsi, les particuliers peuvent accéder en tout temps à leurs informations fiscales et

- consulter une déclaration de revenus;
- consulter et télécharger des données fiscales;
- s'inscrire au dépôt direct;
- modifier leurs coordonnées personnelles;
- consulter les renseignements relatifs au crédit d'impôt pour solidarité;
- consulter leur relevé de compte;
- consulter un dossier de pension alimentaire ou s'inscrire au dépôt direct de la pension alimentaire.

Revenu Québec a également amélioré plusieurs services et simplifié les démarches pour la clientèle des entreprises. Il a notamment mis en ligne l'espace personnalisé Mon dossier pour les représentants professionnels, qui permet à ceux-ci

- de s'inscrire;
- de faire des demandes d'accréditation;
- d'accéder à leur boîte de messagerie;
- de déclarer et de gérer leurs mandats en ligne;
- d'accéder au service de consultation des données fiscales, des avis de cotisation et des demandes de remboursement anticipé.

Dans le cadre du processus d'harmonisation du régime de la taxe de vente du Québec (TVQ) avec celui de la TPS/TVH, Revenu Québec a mis en place un service de remboursement en ligne destiné aux municipalités ainsi qu'aux ministères et organismes québécois et fédéraux. La demande de remboursement de la TVQ se fait dorénavant exclusivement en ligne.

Revenu Québec a également revu la section Entreprises de son site Internet afin de faire de ce dernier le mode de prestation de service qu'il privilégiera pour communiquer avec sa clientèle. Il a

- amélioré l'architecture de navigation et de contenu;
- facilité le repérage de l'information;
- ajouté des rubriques portant sur les questions les plus fréquemment posées;
- bonifié l'information fiscale disponible en ligne.

Il a aussi amorcé des travaux visant à simplifier l'inscription des entreprises aux services en ligne.



D'autre part, Revenu Québec a réduit le coût total des formalités administratives¹¹ imposées aux entreprises de 23,9 % depuis 2004, dont 19,6 % depuis sa transformation en agence. Revenu Québec a ainsi dépassé l'objectif fixé par le gouvernement de réduire de 20 %, d'ici 2015, le coût des formalités administratives imposées aux entreprises à l'échelle gouvernementale¹².

Tableau 1 Coûts des formalités administratives (en valeurs constantes de 2004)¹ pour les entreprises (année civile)

	(En M\$)							(En pourcentage)	
	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013	Variation de 2010 à 2013	Variation de 2004 à 2013
Coût des formalités	551,1	551,1	521,7	521,7	519,2	430,6	419,5	-19,6	-23,9

1. Dans le but de traduire les efforts d'allègement plutôt que les fluctuations économiques, le coût des formalités administratives est calculé selon un nombre constant d'entreprises et de certaines composantes du coût de chaque formalité.

Revenu Québec a également amélioré les services offerts dans le cadre des programmes particuliers qu'il administre. Il a notamment

- procédé à la modernisation et à la révision en profondeur des processus opérationnels du Registraire des entreprises, lui permettant ainsi de réduire les délais de traitement (réduction de 7,3 jours en 2010-2011¹³ à 3,8 jours en 2014-2015), de faciliter l'accès en tout temps aux services du Registraire et de permettre aux entreprises de remplir la presque totalité de leurs obligations en ligne (93 %);
- mis sur pied un plan triennal de redressement et d'amélioration des services relatifs à l'administration provisoire des biens non réclamés en 2012-2013, permettant ainsi une croissance des remises aux ayants droit et à l'État de 138 % entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2013;
- entrepris un projet de modernisation des processus et du système informatique qui traite les dossiers de pension alimentaire en 2013-2014.

Depuis la création de l'agence, les visites du site Internet de Revenu Québec ont presque doublé : elles sont passées de 13 millions en 2010-2011 à 22 millions en 2014-2015.

Par ailleurs, les statistiques d'utilisation des services en ligne confirment que la clientèle de Revenu Québec utilise de plus en plus ce mode de prestation de services. Les statistiques d'utilisation des principaux services en ligne sont en progression. En date du 31 mars 2015, 1 181 000 citoyens se prévalaient des différents services en ligne offerts.

11. L'évaluation du coût des formalités administratives effectuée par Revenu Québec respecte les lignes directrices gouvernementales. La formule suivante est utilisée : coût unitaire × volume. Le coût unitaire est obtenu en multipliant le temps consacré par le personnel par le salaire horaire. Le volume est obtenu en multipliant le nombre d'entreprises visées par la fréquence obligatoire.

12. Rapport *Simplifier et mieux réglementer* du Groupe de travail sur la simplification réglementaire et administrative.

13. Pour l'année 2010-2011, le résultat est présenté en date du 31 janvier 2011 en raison d'un changement de système informatique.



Tableau 2 Pourcentage d'utilisation des services en ligne

	Résultats au 31 mars 2011	Résultats au 31 mars 2015
Déclarations de revenus des particuliers	53,5 %	78,0 %
Déclarations de revenus des sociétés	30,0 %	82,1 %
Déclarations de retenues à la source	50,6 %	61,8 %
Déclarations de taxes	24,8 %	42,1 %
Paiements en ligne	24,4 %	36,8 %
Dépôt direct	52,8 %	72,7 %

Parce que Revenu Québec exerce sa propre gouvernance depuis son changement de statut, il a pu améliorer et faire évoluer rapidement sa prestation électronique de services. Il a également pu miser davantage sur la prévention et le contrôle en amont en concevant des modes d'échanges interactifs pour faciliter, à moindre coût, le respect des obligations fiscales des contribuables et l'accessibilité à l'information les concernant. C'est bien connu, plus l'accomplissement des obligations fiscales est facile, plus les contribuables ont tendance à se conformer volontairement.

Les travaux de L'Observatoire de l'ENAP permettent de constater que les résultats atteints jusqu'à présent par Revenu Québec sont semblables à ceux atteints par l'Agence du revenu du Canada, mais qu'ils demeurent inférieurs à ceux des administrations fiscales les plus modernes, où parfois plus de 95 % des déclarations des particuliers ou des entreprises sont transmises par voie électronique. Toutefois, parmi les administrations fiscales examinées par L'Observatoire, c'est Revenu Québec qui a connu la plus forte progression en ce qui concerne la transmission par voie électronique.

Attention particulière à la qualité des informations

Revenu Québec porte une attention particulière à la qualité des informations publiées sur son site Internet ou fournies par téléphone, puisque ces informations permettent aux citoyens et aux entreprises de remplir adéquatement leurs obligations fiscales.

Les travaux suivants ont été effectués en ce sens :

- standardisation de l'assurance qualité des renseignements fournis par téléphone;
- concentration des charges de travail par secteurs d'activité;
- spécialisation des ressources et de la formation sur les sujets fiscaux complexes.

Nouvelle image de marque favorisant la communication avec ses clientèles

Revenu Québec a également adopté une nouvelle image de marque lors de son passage de ministère à agence, notamment pour mieux faire comprendre sa mission et son rôle dans la société québécoise, qui sont de favoriser et de faciliter le maintien de l'équité fiscale dans l'intérêt de tous. En adoptant cette nouvelle image de marque, il souhaitait également se rapprocher des citoyens et des entreprises. Pour renforcer sa nouvelle identité, Revenu Québec s'est doté de la signature suivante : Juste. Pour tous.

De plus, Revenu Québec a réalisé une campagne de relations publiques et une campagne publicitaire sur la lutte contre l'évasion fiscale pour faire connaître sa mission, mettre en valeur ses activités, démontrer l'efficacité de ses activités dans l'atteinte des objectifs de réduction de l'évasion fiscale et pour encourager les citoyens qui respectent leurs obligations fiscales.



Déclaration de services renouvelée

Comme le spécifie l'article 72 de la LARQ, Revenu Québec doit produire une déclaration de services aux citoyens et aux entreprises, la rendre publique et effectuer une reddition de comptes dans son rapport annuel de gestion. Dans sa déclaration de services, Revenu Québec présente des normes de service qui constituent ses engagements précis quant à la qualité des services offerts à ses clientèles.

Jusqu'en 2012-2013, Revenu Québec fixait et révisait annuellement les cibles pour chacune de ses normes de service. Par exemple, il visait à ce que les appels soient pris en moins de deux minutes dans 80 % des cas. Depuis la révision de la déclaration de services, en 2013-2014, Revenu Québec vise plutôt une amélioration constante de la qualité des services qu'il offre à ses clientèles. Ainsi, il ne fixe plus de cibles, mais des objectifs qui, selon leur réalisation par rapport aux résultats des années précédentes, sont jugés comme satisfaisants ou non.

Dans sa déclaration de services aux citoyens et aux entreprises, Revenu Québec présente 20 normes de service constituant ses engagements en matière de qualité des services offerts à ses clientèles :

Accessibilité à nos services

- Donner suite à votre demande d'information transmise par courriel dans les 2 jours
- Répondre à votre appel téléphonique dans les 2 minutes
- Donner suite à votre correspondance dans les 35 jours

Impôts et taxes

- À la suite de la réception de votre déclaration de revenus des particuliers transmise par voie électronique, délivrer votre avis de cotisation ou transmettre votre remboursement dans les 14 jours
- À la suite de la réception de votre déclaration de revenus des particuliers transmise sur support papier, délivrer votre avis de cotisation ou transmettre votre remboursement dans les 28 jours
- Attribuer un numéro d'inscription sans délai à votre entreprise lorsque la demande est transmise par voie électronique ou effectuée en personne
- Attribuer un numéro d'inscription dans les 35 jours à votre entreprise lorsque la demande est transmise sur support papier
- À la suite de la réception de votre déclaration de la taxe de vente du Québec transmise par voie électronique, transmettre votre remboursement dans les 25 jours
- À la suite de la réception de votre déclaration de la taxe de vente du Québec transmise sur support papier, transmettre votre remboursement dans les 30 jours
- À la suite de la réception de votre déclaration de revenus des sociétés qui ne comporte pas de demande de crédit d'impôt, délivrer votre avis de cotisation en 100 jours
- À la suite de la réception de votre déclaration de revenus des sociétés qui comporte une demande de crédit d'impôt, délivrer votre avis de cotisation en 180 jours

Pensions alimentaires

- Traiter toute nouvelle demande relative à une pension alimentaire à laquelle vous avez droit en vertu d'un jugement dans les 30 jours
- Effectuer une première intervention de recouvrement de votre créance alimentaire lorsque le débiteur refuse de payer la pension alimentaire et les arrérages dus dans les 20 jours



Registraire des entreprises

- Traiter votre demande en ligne de constitution d'une société par actions avec désignation numérique ou nom réservé, accompagnée de l'avis établissant l'adresse du siège et de la liste des administrateurs, dans les 2 jours
- Traiter votre demande en ligne de constitution d'une société par actions accompagnée d'une déclaration initiale ou sans réservation de nom dans les 5 jours
- Traiter votre demande en ligne d'immatriculation d'entreprise dans les 5 jours
- Traiter votre déclaration en ligne de mise à jour courante dans les 2 jours
- Traiter votre demande de copie de documents ou d'attestation de conformité dans les 3 jours

Recours

- Vous communiquer notre décision concernant votre opposition à un avis de cotisation dans les 6 mois
- Donner suite à votre plainte dans les 35 jours

Revenu Québec a atteint la plupart des objectifs fixés, bien qu'il serve une clientèle plus nombreuse et qu'il traite beaucoup plus de demandes. Par exemple, en 2014-2015, les résultats qu'il a obtenus sont au moins égaux ou supérieurs à ceux de l'année précédente et à ceux de la moyenne des trois années précédentes pour 17 des 20 normes de la déclaration de services. Les trois normes non atteintes sont les suivantes :

- Donner suite à votre demande d'information transmise par courriel dans les 2 jours.
- À la suite de la réception de votre déclaration de revenus des particuliers transmise par voie électronique, délivrer votre avis de cotisation ou transmettre votre remboursement dans les 14 jours.
- Traiter toute nouvelle demande relative à une pension alimentaire à laquelle vous avez droit en vertu d'un jugement, dans les 30 jours.

Tableau 3 Résultats concernant l'atteinte des objectifs de la *Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises*¹

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Proportion des cibles atteintes	16/17	17/17	19/19	—	—
Proportion d'objectifs atteints	—	—	—	18/20	17/20

1. De 2010-2011 à 2012-2013, Revenu Québec révisait annuellement ses objectifs concernant sa déclaration de services. Ainsi, on pouvait viser à ce que les appels soient pris en moins de deux minutes dans 80 % des cas. Depuis 2013-2014, Revenu Québec vise une amélioration constante de la qualité des services offerts à l'ensemble de sa clientèle.

Par ailleurs, l'accessibilité des services est au cœur des engagements de Revenu Québec. L'organisation s'est dotée de normes quant aux délais de traitement des principales demandes adressées par sa clientèle, en fonction des attentes de celle-ci. Elle s'est engagée à ce que sa clientèle puisse accéder à ses services et à une information fiable, rapidement et facilement.



Selon L'Observatoire de l'ENAP, peu d'administrations fiscales s'engagent envers leur clientèle à respecter certaines normes de service. Toutes les administrations qui le font ont une charte précisant les droits des contribuables ou ce à quoi ils sont en droit de s'attendre de l'organisation. Parmi les services pour lesquels les administrations fiscales prennent des engagements, les plus fréquents sont les suivants :

- traitement des remboursements liés à la taxe de vente;
- réponses aux demandes transmises par la poste;
- réponses aux appels téléphoniques;
- traitement des plaintes.

Toutefois, compte tenu de la diversité des normes, il est difficile de faire une synthèse permettant de comparer la performance des administrations fiscales entre elles.

Dans les 12 mois qui suivent l'utilisation de ses services, Revenu Québec réalise un sondage auprès de la clientèle utilisatrice afin de connaître ses attentes et sa satisfaction à l'égard d'une vingtaine d'éléments. Depuis 2012, le sondage est réalisé annuellement, en alternance, auprès de la clientèle des particuliers et de celle des entreprises. Au cours de l'année où l'une des clientèles n'est pas sondée, les directions générales mettent en œuvre des plans d'action pour corriger certains éléments avant qu'un nouveau sondage soit réalisé.

Les résultats des sondages effectués permettent de conclure que la clientèle de Revenu Québec est globalement satisfaite des services offerts, comme l'indiquent le taux de satisfaction de la clientèle des particuliers de 92,1 % et celui de la clientèle des entreprises de 85,7 %.

Tableau 4 Indice de satisfaction globale de la clientèle à l'égard des services de Revenu Québec¹

	2010-2011	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Sondages auprès des particuliers	77 %	86,9 %	—	92,1 %
Sondages auprès des entreprises	75 %	—	85,7 %	—

1. En 2012, l'échelle de mesure du sondage a été modifiée afin de permettre une meilleure analyse de l'évolution future de la satisfaction. Les personnes sondées cotent maintenant leur satisfaction sur une échelle de 0 à 10, plutôt que sur une échelle de 0 à 5. Par conséquent, les résultats des sondages ne sont pas totalement comparables. Le sondage est réalisé annuellement, en alternance, auprès de la clientèle des particuliers et de celle des entreprises.

Par ailleurs, Revenu Québec réalise chaque année plusieurs sondages qui visent à mesurer des aspects particuliers de la satisfaction ou les attentes de la clientèle à l'égard des services qu'il offre. Notamment, en 2014-2015, sept sondages ont été réalisés, dont les suivants :

- un sondage sur le respect de la démarche de vérification fiscale mené auprès des entreprises et des particuliers en affaires;
- un sondage sur les attentes et la satisfaction de la clientèle des particuliers à l'égard des services en ligne offerts par Revenu Québec et sur leurs futurs besoins en services en ligne.



Plan stratégique 2012-2016 : Orientation 1.1

Offrir des services de qualité pour favoriser le respect volontaire des obligations fiscales

Revenu Québec vise à développer une relation positive avec la clientèle. Il s'engage à lui offrir un service de grande qualité et à répondre à des normes de service précises. Ces engagements s'appuient sur des principes de respect, de collaboration et de présomption de la bonne foi. En 2013, Revenu Québec a adopté une nouvelle déclaration de services aux citoyens et aux entreprises et effectué un suivi de l'atteinte des objectifs. De plus, il a mesuré par sondage les attentes et la satisfaction des utilisateurs de ses services.

Pour simplifier et faciliter les démarches des particuliers, des entreprises et de leurs représentants, et ainsi améliorer la qualité des services, Revenu Québec a mis en place plusieurs plans. Ces plans lui ont permis de réaliser plusieurs mesures visant l'amélioration des services et la simplification des démarches de la clientèle des particuliers et des entreprises. Actuellement, les taux d'utilisation des principaux services en ligne sont en progression.

Enfin, Revenu Québec vise à donner une information fiable et adéquate sur les droits et les obligations des particuliers, des entreprises et de leurs représentants. À cet égard, il a effectué des travaux de standardisation de la qualité des renseignements fournis par téléphone.

Par toutes ces actions, Revenu Québec aide les particuliers et les entreprises à respecter volontairement leurs obligations fiscales et les incite à transmettre leur déclaration de revenus dans les délais prescrits. Ainsi, la proportion des particuliers ayant produit leur déclaration de revenus dans les délais prescrits a été maintenue à 95 %, tandis que celle des entreprises est passée de 81 % en 2007 à 86 % en 2012.

Actions récentes de Revenu Québec

Revenu Québec veille à favoriser et à faciliter le maintien de l'équité fiscale de façon juste et équitable, et en respectant les droits des contribuables. L'éthique et les valeurs de l'organisation guident les relations avec la clientèle et la prise de décisions. Malgré cela, il arrive que certaines situations échappent à ces règles générales et fassent l'objet de critiques sur la place publique. Revenu Québec est sensible aux situations soulevées et a pris rapidement les actions nécessaires pour remédier à la situation.

Plan d'action donnant suite au rapport 2014-2015 du Protecteur du citoyen

Dans le *Rapport annuel d'activités 2014-2015* du Protecteur du citoyen, des constats et des recommandations ont été faits à l'endroit de Revenu Québec. Des plaintes contre Revenu Québec adressées au Protecteur du citoyen ont permis de relever certains manquements à l'équité procédurale et aux principes de justice administrative. À titre d'exemple, le rapport mentionne que, dans le cadre d'une opération de vérification à grande échelle, Revenu Québec a délivré des avis de cotisation erronés et basés sur de simples présomptions, sans permettre aux contribuables visés de faire valoir leurs arguments. Il signale également que Revenu Québec a maintenu des interprétations juridiques rigides dans le traitement de certains dossiers.



À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, Revenu Québec a accepté de revoir plusieurs décisions et a également produit le *Plan d'action donnant suite au Rapport annuel d'activités 2014-2015 du Protecteur du citoyen*. Ce plan démontre l'importance accordée aux situations mentionnées dans le rapport du Protecteur du citoyen. Il comporte 19 actions et s'articule autour des 5 axes suivants :

- la Charte des droits des contribuables et des mandataires;
- la déjudiciarisation des désaccords et l'accès à la justice;
- l'amélioration du processus de vérification fiscale des contribuables;
- l'amélioration des relations avec les citoyens et les entreprises;
- le suivi du plan d'action.

Le conseil d'administration de Revenu Québec a adopté le Plan d'action donnant suite au *Rapport annuel d'activités 2014-2015 du Protecteur du citoyen* et s'assurera de son suivi auprès du ministre des Finances. Adoptée en mars 2016, la Charte des droits des contribuables et des mandataires, qui préconise une approche axée sur la transparence et sur le respect des droits des citoyens et des entreprises, est l'un des éléments clés de ce plan. À cet égard, en novembre 2013, Revenu Québec a bonifié le dépliant *Vos droits et vos obligations à l'égard d'une vérification fiscale – Entreprises et particuliers en affaires* (COM-366). Remis systématiquement lors du premier rendez-vous avec une entreprise ou son représentant, ce document explique clairement les rôles et les responsabilités des deux parties afin que l'entreprise ou le particulier en affaires puisse se prévaloir de ses droits, tout en s'acquittant correctement de ses obligations fiscales.



4 GESTION RESPONSABLE DES RESSOURCES

La transformation de Revenu Québec en agence autonome et imputable lui a permis de disposer des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs qui lui étaient fixés. Aussi Revenu Québec s'est-il assuré de gérer de façon responsable les ressources octroyées dans le respect de l'analyse coût-avantage qui sous-tend sa transformation.

Gestion serrée des ressources malgré une croissance importante du nombre d'activités

L'entente de financement et de performance signée avec le ministre des Finances prévoit la détermination du budget, les objectifs de récupération fiscale, la gestion des créances et la reddition de comptes. Cette reddition de comptes trimestrielle, incluant une mesure des résultats en contrôle fiscal, permet au ministère des Finances de valider le respect de cette entente.

Grâce à son nouveau mode de financement et à l'exercice de sa propre gouvernance en matière de gestion des ressources humaines, Revenu Québec a pu affecter 1 100 ETC additionnels à ses activités de contrôle fiscal et générer ainsi un rendement annuel moyen de près de 800 millions de dollars dans ce secteur d'activité.

Par ailleurs, les dispositions de la LARQ liées aux ressources financières ont établi les bases d'un cadre de contrôle adéquat. Ce dernier vise à assurer une gestion transparente, intègre et responsable des ressources financières, et ce, dans le but de préserver la confiance des citoyens et de favoriser le respect de l'intérêt public. Il prend appui sur trois instances distinctes, soit le conseil d'administration, le gouvernement et le Vérificateur général du Québec.

Les ressources accordées ont ainsi été gérées avec une grande rigueur par Revenu Québec, ce qui lui a permis de réaliser des excédents pour trois de ses quatre années en tant qu'agence.

Tableau 5 Évolution des revenus et des dépenses de Revenu Québec

	(En millions de dollars)			
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Revenus	1 045	1 006	1 082	1 151
Dépenses	990	1 021	1 069	1 098
Excédent (déficit) annuel	55	(14)	14	53

Le contrôle exercé par le conseil d'administration a amené l'organisation à accorder un souci constant à l'optimisation des processus opérationnels, administratifs et décisionnels. Ainsi, la croissance des dépenses de Revenu Québec, hormis celles relatives à l'ajout de personnel financées pour la réalisation des priorités gouvernementales en matière de lutte contre l'évasion fiscale et celles relatives aux nouveaux mandats qu'il prend en charge, a été de 0,6 % au cours des deux dernières années et de 1,7 % en moyenne depuis la mise en place de l'agence.



Tableau 6 Croissance des dépenses de Revenu Québec, sauf celles relatives aux mandats additionnels et aux projets de lutte contre l'évasion fiscale financés par l'analyse coût-avantage

	(En millions de dollars)				
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Variation annuelle moyenne
Dépenses totales	990	1 021	1 069	1 098	3,5 %
Nouveaux mandats (CIS, etc.) ¹	11	14	22	24	—
Lutte contre l'évasion fiscale ¹	55	47	81	102	—
Dépenses liées à la mission constante¹	924	960	966	972	1,7 %

1. Estimations de Revenu Québec.

Revenu Québec a limité la croissance de ses dépenses malgré la hausse importante de son volume d'activité. Notamment, au cours de la période allant de 2010-2011 à 2014-2015, la clientèle de Revenu Québec s'est accrue de 5 %, le nombre de déclarations traitées a augmenté de 6,8 % et la clientèle bénéficiant de programmes sociofiscaux s'est élevée de 15,9 %. Au cours de la même période, la population du Québec s'est accrue de seulement 3,6 %.

Tableau 7 Indicateurs du volume d'activité

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Croissance
Population du Québec ¹	7 929 365	8 007 656	8 084 768	8 154 761	8 214 885	+ 3,6 %
Statistique sur le volume d'activité						
Recettes fiscales et extrabudgétaires (M\$)	82 671	91 301	97 948	102 411	104 066	+ 25,9 %
Clientèle	6 613 795	6 729 218	6 807 232	6 873 249	6 943 203	+ 5,0 %
Déclarations traitées	12 309 385	12 735 603	12 929 536	13 322 429	13 150 179	+ 6,8 %
Sommes versées aux bénéficiaires de programmes sociofiscaux ² (M\$)	3 948,8	4 641,3	5 032,6	5 227,7	5 392,1	+ 36,6 %
Clientèle bénéficiant de programmes sociofiscaux ²	4 921 509	4 939 179	5 505 256	5 587 931	5 703 046	+ 15,9 %

1. Population au 1^{er} juillet, Institut de la statistique du Québec.

2. Les programmes considérés sont le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, les crédits d'impôt relatifs à la prime au travail, le programme Allocation-logement, le crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés, l'incitatif québécois à l'épargne-études, le crédit d'impôt pour solidarité (CIS) et le paiement de soutien aux enfants. Pour les années 2010-2011 et 2011-2012, qui sont les années de transition vers le CIS, les données ont été rajustées pour les rendre comparables (en 2010-2011, le CIS n'existait pas; des crédits distincts étaient en place, soit le remboursement pour TVQ, le remboursement d'impôt foncier et le crédit d'impôt pour particulier habitant un village nordique). Un même bénéficiaire peut recevoir des sommes de plus d'un programme sociofiscal.

Le nombre de bénéficiaires du paiement de soutien aux enfants est tiré des rapports annuels de gestion de la Régie des rentes du Québec aux 31 décembre 2010, 2011, 2012, 2013 et 2014.



Analyse de la Commission de révision permanente des programmes

Le 31 août 2015, la Commission de révision permanente des programmes a rendu public son deuxième rapport intitulé *Cap sur la performance*. Dans ce rapport, la Commission conclut à une dégradation de la performance de Revenu Québec, en comparant les dépenses de ce dernier avec celles de l'Agence du revenu du Canada.

Toutefois, un large éventail d'indicateurs est nécessaire pour examiner la performance d'une organisation. Les dépenses de l'organisation devraient ainsi être mises en relation avec son volume d'activité et les résultats atteints, notamment en matière de contrôle fiscal, où des coûts additionnels de 102 millions de dollars en 2014-2015 ont généré des résultats de près de 800 millions de dollars.

Néanmoins, la Commission établit dans son rapport un constat concernant l'efficacité de Revenu Québec, qui a été comparée à celle de l'Agence du revenu du Canada. Elle recommande au gouvernement de porter une attention réelle à la performance de Revenu Québec et à ses relations avec les contribuables, puisqu'elle constate une dégradation de la performance de l'organisation depuis quelques années. Selon la Commission, il est essentiel que Revenu Québec soit soumis à des exigences d'efficacité et d'efficacité et que ces exigences se reflètent rapidement dans les résultats obtenus.

En février 2016, Revenu Québec a adopté un plan visant l'utilisation optimale de ses ressources. Ce plan rassemble tous les moyens qu'il utilise pour gérer ses ressources de façon efficace, tout en s'assurant de faire preuve d'efficacité dans les actions lui permettant d'accomplir sa mission. Ce plan vise les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles et permettra d'évaluer le degré d'optimisation par le suivi de plusieurs indicateurs de performance.

Une analyse de la performance de Revenu Québec par rapport à celle d'autres administrations fiscales permet de guider les décisions stratégiques. De plus, un étalonnage des meilleures pratiques au sein d'autres administrations fiscales oriente Revenu Québec dans ses réflexions sur l'utilisation optimale de ses ressources ainsi que vers des pistes d'amélioration. Les bases de l'optimisation des ressources de Revenu Québec sont l'économie, l'efficacité et l'efficacité.

Planification efficace des ressources

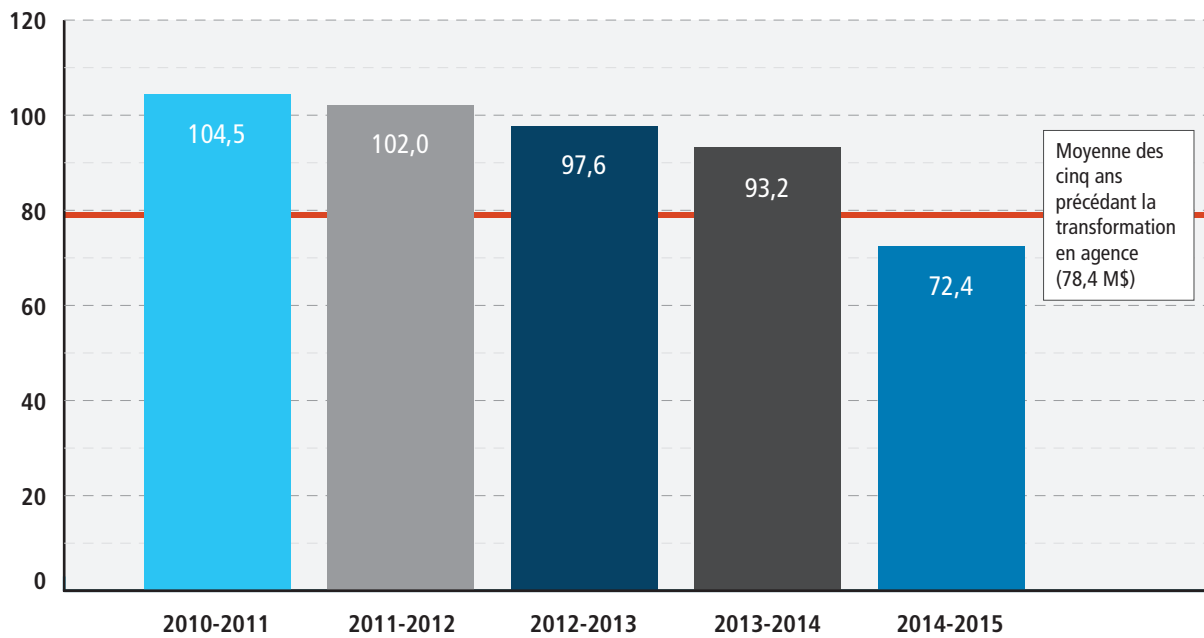
Pour assurer une allocation efficace de ses ressources, Revenu Québec produit annuellement un plan triennal des immobilisations qui présente les investissements prévus en ressources informationnelles, immobilières et matérielles, et qui est approuvé par son conseil d'administration. Ce plan permet d'établir une adéquation entre les priorités de l'organisation, les investissements recommandés et la capacité de payer de l'organisation.

En matière de ressources informationnelles, Revenu Québec s'est doté, pour les dix prochaines années, d'une vision qui tient compte des grandes transformations qu'il souhaite effectuer, notamment en ce qui concerne la robustesse de ses systèmes et sa prestation électronique de services. Les autorités de l'organisation ont pris la décision de se doter d'un outil de gestion définissant la cible d'évolution de l'actif informationnel dans le but de soutenir la transformation des activités de Revenu Québec et d'orienter la modernisation, soit l'architecture d'entreprise cible. Cet outil sert à prioriser les investissements et la séquence de réalisation des projets.

Depuis 2011-2012, Revenu Québec a investi annuellement en ressources informationnelles des sommes supérieures à la moyenne annuelle des cinq années précédant sa transformation en agence. En effet, il a investi 91 millions de dollars en moyenne annuellement, soit 13 millions de dollars de plus qu'en moyenne pour la période allant de 2006-2007 à 2010-2011. En fait, Revenu Québec a effectué les investissements nécessaires au renforcement de son infrastructure technologique dans les années suivant sa transformation. Par la suite, il a réduit volontairement le plafond de ses investissements pour respecter les orientations budgétaires de l'organisation, tout en assurant une réalisation adéquate et de qualité de ses projets de développement de grande envergure. De plus, Revenu Québec tient et met à jour un registre des bénéfices des projets d'investissements en ressources informationnelles qu'il réalise, conformément à sa directive sur la gestion des bénéfices pour les projets d'investissements en ressources informationnelles, adoptée en mai 2012. Une reddition de comptes est aussi réalisée périodiquement, notamment en vue d'affecter ou de réallouer les bénéfices générés.

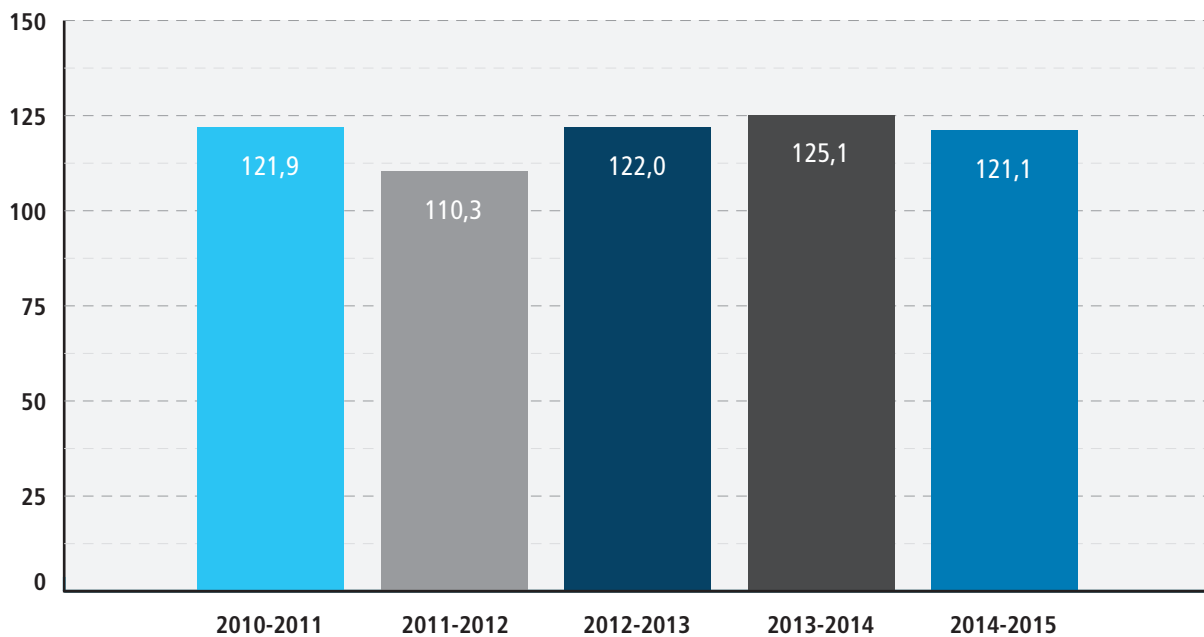


Graphique 9 Investissements en ressources informationnelles (M\$)¹⁴

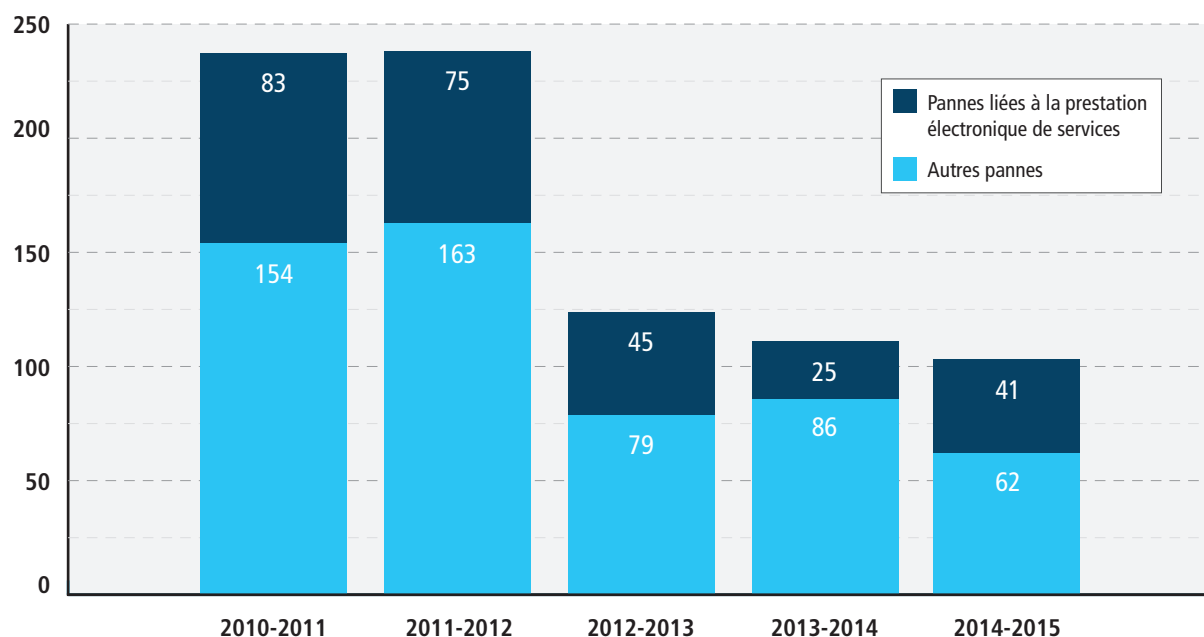


Les efforts de Revenu Québec relativement à l'entretien de ses systèmes se sont poursuivis et ont porté leurs fruits, puisque le nombre de pannes répertoriées a diminué de façon importante, et ce, malgré la croissance du parc informatique et l'augmentation du nombre d'applications informatiques en place.

Graphique 10 Coûts liés à l'entretien (M\$)



Graphique 11 Nombre de pannes



Contributions de Revenu Québec aux efforts de rigueur budgétaire du gouvernement

En vertu de l'article 59 de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 (LQ 2013, chapitre 16) et de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État (RLRQ, chapitre G-1.011), Revenu Québec s'est vu imposer des cibles de réduction des dépenses. Notamment, il a été soumis à

- des restrictions importantes en ce qui a trait aux embauches et aux investissements;
- un plafond des heures rémunérées;
- des cibles de réduction des dépenses réparties entre les organismes.

Revenu Québec a ainsi participé concrètement à l'effort budgétaire demandé par le gouvernement. En effet, il a réduit ses dépenses de 35 millions de dollars en 2014-2015. Des efforts de 73 millions de dollars sont aussi attendus pour l'exercice 2015-2016. Ils se concrétiseront notamment par une diminution additionnelle du plafond des heures rémunérées.

Tableau 8 Effets des mesures de contrôle sur les dépenses de Revenu Québec

Mesures de contrôle	(En millions de dollars)	
	2014-2015	2015-2016¹
Réduction de 2 % de la masse salariale et de 3 % du fonctionnement	23	23
Mesures limitant les dépenses, dont celles liées à la formation, aux heures supplémentaires et à l'octroi de contrats (novembre 2014)	12	12
Mesures fixant les efforts des organismes autres que les efforts budgétaires et les fonds spéciaux (janvier 2015)		20
Diminution additionnelle des heures rémunérées		8
Autres mesures de contrôle des dépenses, dont l'application de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public ainsi que des sociétés d'État		10
Total	35	73

1. Pour l'année 2015-2016, il s'agit d'une estimation.

Étant l'agence responsable de la perception des revenus de l'État, Revenu Québec doit composer avec ces mesures de contrôle budgétaire, tout en minimisant les effets potentiels sur les revenus de l'État.



CONCLUSION

En résumé, le bilan des cinq années de Revenu Québec en tant qu'agence montre que

- la LARQ a été appliquée dans son entièreté;
- le conseil d'administration et la haute direction ont mis en place des règles de gouvernance répondant à toutes les obligations légales et aux meilleures pratiques recensées;
- l'objectif de réduction de l'évasion fiscale a été atteint;
- la prestation de services aux particuliers et aux entreprises, dont la prestation électronique de services, a été bonifiée;
- Revenu Québec a géré avec rigueur son cadre financier.

En contrepartie, les efforts pour atteindre les objectifs ont soulevé des questions :

- certains intervenants ont critiqué Revenu Québec en soulignant des situations d'agressivité ou d'acharnement;
- d'autres ont critiqué la croissance rapide des dépenses de l'organisation par rapport à celles du gouvernement.

Pour répondre aux critiques portant sur les relations avec les clientèles, Revenu Québec a mis en place un plan d'amélioration rendu public lors du premier trimestre de 2016. Sa planification stratégique prendra également en compte les questions soulevées. En ce qui concerne l'évolution des dépenses, l'analyse indique que la croissance rapide de celles-ci est entièrement liée aux efforts consacrés à réduire l'évasion fiscale et aux nouveaux mandats confiés à Revenu Québec.

Par ailleurs, des progrès significatifs ont été accomplis, notamment en ce qui concerne la gestion des créances fiscales, l'amélioration de la prestation électronique de services, l'atteinte des objectifs de recouvrement et la bonne gouvernance.

L'étalonnage effectué au sein des administrations fiscales les plus performantes montre que Revenu Québec se démarque avantageusement par ses activités de contrôle fiscal, sa reddition de comptes publique, le contrôle de ses créances et l'ampleur de ses responsabilités. Toutefois, Revenu Québec pourrait

- améliorer davantage sa prestation électronique de services;
- faire évoluer l'approche utilisée en contrôle fiscal vers la prévention et le contrôle en amont;
- bonifier ses pratiques en matière de mobilisation du personnel.

En ce qui concerne les recommandations à faire au législateur, comme le prévoit l'article 200 de la LARQ, il ressort du rapport indépendant présenté en annexe et des autres éléments d'analyse qu'une réflexion devrait être engagée, notamment eu égard aux éléments suivants :

- la mission correspond toujours à l'essentiel des activités réalisées par Revenu Québec;
- la LARQ pourrait être modifiée à l'égard de la nomination de certains membres du conseil d'administration relevant de ministères avec lesquels Revenu Québec a une entente de partage;
- Revenu Québec doit poursuivre ses efforts pour apporter les rajustements nécessaires à ses pratiques et, ainsi, répondre aux situations dénoncées sur la place publique;
- l'analyse coût-avantage à l'origine de la transformation de Revenu Québec en agence devrait être maintenue;

Enfin, le bilan des cinq premières années de Revenu Québec en tant qu'agence indique que son nouveau statut a renforcé sa gouvernance et lui a donné des moyens qu'il lui aurait été difficile d'avoir en tant que ministère financé par des crédits budgétaires.



ANNEXE 1

RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

TABLE DES MATIÈRES

L'étalonnage, une pratique bien établie au sein de l'Agence	43
Mode de gouvernance, statut d'agence et autonomie	44
Le statut d'agence : un pas de plus vers la performance	44
L'autonomie : une composante nécessaire	45
Assurer une meilleure équité fiscale	47
Les activités de contrôle : un intrant important	47
Les moyens à la disposition des organisations : s'assurer que chacun paie sa juste part	48
La gestion des créances fiscales	49
Prestation de services aux citoyens et aux entreprises	51
Prestation de services en ligne	51
Engagement de services envers la clientèle et performance	52
Déclaration de services ou charte des contribuables	53
Mesure de la performance touchant la prestation de services	54
Satisfaction de la clientèle	56
Des responsabilités élargies en matière de ressources	57
La gestion des ressources humaines : le point de vue des personnes concernées	57
La gestion des ressources informationnelles : à l'aube d'une modernisation attendue	58
Informations additionnelles sur des thématiques particulières	59
Assurer une meilleure équité fiscale	59
Prestation de services aux citoyens et aux entreprises	60
Des responsabilités élargies en matière de ressources	63
Responsabilités autres que celles liées à l'administration fiscale	64



Liste des tableaux

Tableau 1	Responsabilités des organisations fiscales (au 31 mars 2015).	43
Tableau 2	Degré d'autonomie	45
Tableau 3	Reddition de comptes publique.	45
Tableau 4	Proportion des ETC en contrôle.	47
Tableau 5	Proportion des créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets	49
Tableau 6	Contrôle fiscal	50
Tableau 7	Proportion des déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique	51
Tableau 8	Proportion des déclarations de revenus des sociétés transmises par voie électronique	52
Tableau 9	Déclaration de services ou charte des droits des contribuables.	53
Tableau 10	Traitement des déclarations des particuliers	55
Tableau 11	Gestion des ressources humaines.	57
Tableau 12	Proportion des investissements en TIC par rapport aux dépenses d'investissement totales	58



L'ÉTALONNAGE, UNE PRATIQUE BIEN ÉTABLIE AU SEIN DE L'AGENCE

Conformément à la Loi sur l'Agence du revenu du Québec (LARQ), Revenu Québec se compare régulièrement avec ses homologues à travers le monde. Les travaux d'étalonnage prennent notamment la forme d'études confiées à des firmes externes et à des équipes de chercheurs universitaires comme celle de L'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP) (ci-après L'Observatoire). Certaines études sont mises à jour régulièrement, comme celles touchant la prestation de services aux citoyens et aux entreprises, le recouvrement des créances fiscales, la qualité des services ou la gestion informationnelle, alors que d'autres, ponctuelles, visent à informer l'organisation sur différentes façons de faire ou à fournir des données précises sur une préoccupation particulière.

La présente section a été réalisée par L'Observatoire et vise à comparer l'Agence du revenu du Québec à d'autres administrations fiscales. En effet, l'article 200 de la LARQ mentionne que l'évaluation sur l'efficacité et la performance de l'Agence doit inclure des mesures d'étalonnage. Ces dernières abordent les thèmes présentés dans le *Bilan depuis la transformation de Revenu Québec en agence 2011-2016* et comparent les administrations fiscales avec lesquelles Revenu Québec a l'habitude de se mesurer : Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Australie et Nouvelle-Zélande.

Dans l'ensemble, les études d'étalonnage permettent de conclure que Revenu Québec se compare avantageusement à ses homologues à travers le monde. Cependant, mentionnons que les régimes fiscaux des différents pays considérés et les mandats confiés aux administrations fiscales de chacun d'eux peuvent différer légèrement, voire substantiellement. Ainsi, il peut être difficile de mettre en parallèle les administrations fiscales sur certains aspects. Toutefois, les organisations avec lesquelles Revenu Québec se compare partagent une responsabilité commune : la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.

Tableau 1 Responsabilités des organisations fiscales (au 31 mars 2015)

Champs d'intervention	Québec	Canada	États-Unis	Australie	Singapour	Royaume-Uni	Nouvelle-Zélande
Impôts	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Taxe de vente	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Droits d'accise	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Droits de succession			✓		✓	✓	
Impôts fonciers					✓		
Cotisations sociales	✓	✓	✓			✓	
Autres taxes	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Évaluation immobilière		✓		✓	✓	✓	
Pensions alimentaires	✓						✓
Prestations sociales	✓	✓		✓		✓	✓
Prêts étudiants		✓ ¹		✓		✓	✓
Régimes de retraite				✓			✓
Autres	✓			✓			

1. L'Agence du revenu du Canada (ARC) est responsable du recouvrement des prêts non remboursés en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants.

Source : L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP



MODE DE GOUVERNANCE, STATUT D'AGENCE ET AUTONOMIE

En 2013, la majorité des administrations fiscales membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (60 %) étaient instituées sous la forme d'une organisation unifiée semi-autonome. De ce nombre, cinq comptaient un dirigeant redevable à un ministre responsable devant le Parlement et un véritable conseil d'administration incluant des membres indépendants (Canada, États-Unis, Mexique, Royaume-Uni et Suède); c'est le modèle sur lequel repose l'Agence du revenu du Québec. De plus, 11 autres administrations fiscales disposaient d'une entité de gestion ou d'un conseil d'administration ayant comme principale fonction de leur fournir une certaine forme d'indépendance, alors que les autres étaient directement rattachées à une ou à plusieurs directions du ministère des Finances ou à une autre organisation¹.

Le statut d'agence : un pas de plus vers la performance

La mise en place d'une entité autonome vouée à l'administration du régime fiscal et à la perception des impôts et des taxes n'est pas étrangère au phénomène d'« agencification » en administration publique qui dure depuis quelques décennies. En fait, les organisations fiscales ont été à l'avant-plan de ce mouvement, notamment en raison de leur rôle essentiel en tant que principale source de revenus des gouvernements. Quant au terme *agence*, il est utilisé pour qualifier « une entité qui se distingue tant sur le plan de ses mandats que sur celui de sa raison d'être et de ses dispositifs institutionnels ». Au final, les objectifs poursuivis et les effets escomptés se rejoignent : disposer de plus d'autonomie pour être plus performant. Cette position repose sur le postulat voulant que l'autonomie engendre une meilleure performance, puisqu'elle permet de lever certaines contraintes qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience dans la gestion tout en maintenant un niveau adéquat de transparence et de reddition de comptes. Mais qu'en est-il vraiment? Il semble qu'il soit difficile de répondre à cette question.

En effet, bien que cette analyse se situe au-delà des paramètres pris en compte dans ses études, l'OCDE² rappelle que les travaux menés jusqu'à présent par les différents experts qui se sont intéressés à la question ne tirent pas de conclusions claires en ce qui a trait à la corrélation entre le modèle agence et ses effets positifs sur l'efficience et l'efficacité des administrations fiscales. Il existe bel et bien une perception très forte parmi les administrations ayant adopté ce modèle indiquant qu'il leur permettra d'améliorer grandement leur performance et qu'il contribuera plus largement aux réformes dans lesquelles elles se sont engagées. Toutefois, les liens entre le modèle et les effets escomptés restent à être établis de manière indéniable.

Cela ne signifie pas pour autant que ces liens n'existent pas. D'ailleurs, une des difficultés rencontrées pour effectuer la démonstration souhaitée réside simplement dans l'accessibilité des données pertinentes et probantes sur la situation avant/après. De plus, on note la difficulté de mesurer sur le plan quantitatif les incidences d'un concept comme l'autonomie ainsi que la présence de facteurs exogènes à la situation, qui complexifient l'établissement d'une relation de cause à effet. Néanmoins, plusieurs s'entendent sur un point : l'implantation du modèle agit comme catalyseur et favorise l'engagement nécessaire aux transformations des structures, des systèmes et des processus qui permettent aux administrations fiscales d'être plus performantes. En résumé, il s'agirait d'un grand pas dans la bonne direction.

1. OCDE, Tax Administration 2015, p. 29, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.

2. OCDE, Tax Administration 2013, p. 24-30, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page1 et OCDE, Tax Administration 2015, p. 19, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



L'autonomie : une composante nécessaire

Responsable de la perception de la plus grande partie des revenus de l'État, l'administration fiscale doit disposer des pouvoirs et de l'autonomie nécessaires pour accomplir sa mission de façon efficace et efficiente. En contrepartie, elle doit agir de façon juste et impartiale et être perçue comme procédant ainsi. Par conséquent, il est essentiel qu'elle soit soumise à une série de contrôles et de contrepoids qui permettent de s'assurer de la transparence de ses activités et l'obligent à rendre des comptes sur la manière dont elle s'acquitte de ses responsabilités par rapport au régime fiscal (traduction de L'Observatoire)³.

Dans le cadre de travaux menés par la Direction générale Fiscalité et Union douanière de la Commission européenne, des experts de la Commission et de plusieurs pays ont établi les composantes et les caractéristiques institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles qui définissent une administration fiscale idéale. Le fruit de leur travail a été structuré sous la forme d'un outil diagnostique visant le renforcement des administrations fiscales. Conçu à partir de bonnes pratiques observées dans plusieurs pays, il peut être utilisé pour cerner les forces et les faiblesses d'une administration fiscale. Ce qui est considéré par ces experts comme étant les objectifs stratégiques à atteindre ou les composantes souhaitées d'une organisation fiscale exemplaire se résume aux éléments suivants⁴, éléments couverts par la LARQ :

- un niveau adéquat d'autonomie garantie;
- des obligations clairement traduites dans sa mission, sa vision et ses objectifs;
- un fonctionnement efficace et efficient assuré par sa propre structure et des pouvoirs adéquats;
- des ressources appropriées;
- un cadre juridique stable;
- la responsabilité de ses opérations, accompagnée d'obligations de reddition de comptes et d'évaluation.

De l'avis des experts, l'autonomie occupe une place de choix parmi ces éléments. La LARQ, en confiant des responsabilités élargies à l'Agence, notamment en matière de gestion des ressources humaines et financières, fournit les assises nécessaires pour que Revenu Québec se classe parmi les organisations fiscales exemplaires.

À titre d'exemple, la Commission européenne précise que l'organisation fiscale doit disposer de l'autonomie nécessaire pour prendre toute décision relative à la gestion des ressources humaines, soit le recrutement, la rétention, la gestion de la performance, l'évaluation, la promotion, le développement de carrière, la mutation, les cessations d'emploi, les congédiements et les retraites⁵. S'appuyant sur cette définition, la plus récente étude comparative de l'OCDE sur l'administration fiscale fait le point sur le degré d'autonomie des organisations et constate que la plupart bénéficient d'une autonomie suffisante sur plusieurs aspects.

3. OCDE, Tax Administration 2015, p. 23, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.

4. Commission européenne, Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration, p. 13 à 15, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf.

5. Commission européenne, Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration, p. 25, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf.



Tableau 2 Degré d'autonomie⁶

Administrations	Capacité de définir le nombre d'employés	Capacité de fixer les qualifications requises	Salaires liés directement à ceux du secteur public	Salaires liés en partie à ceux du secteur public	Capacité de récompenser la performance
Revenu Québec	✓ ¹	✓		✓ ²	✓ ³
Canada (ARC)	✓	✓		✓	✓
États-Unis (IRS)	✓	✓	✓	✓	✓
Royaume-Uni (HMRC)		✓		✓	✓
Australie (ATO)	✓	✓		✓	✓
Singapour (IRAS)	✓	✓			✓
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	✓	✓		✓	✓

1. Selon la LARQ, oui. Toutefois, Revenu Québec est assujéti aux plafonds gouvernementaux (loi n° 15).

2. Salaires fortement liés à ceux de la fonction publique, mais avec de petites différences pour les emplois à caractère fiscal.

3. Pour certains corps d'emploi oui, pour d'autres non (ex. : assujettissement à une loi interdisant les bonis pour les cadres).

Par ailleurs, l'OCDE souligne que, dans de nombreux cas, cette autonomie est restreinte par certaines exigences légales ou ne peut s'exercer que dans les limites budgétaires fixées par le gouvernement ou le ministère des Finances. Dans une certaine mesure, ce constat s'applique également à Revenu Québec. En effet, même si la nouvelle structure de gouvernance lui procure ce que d'aucuns jugeraient suffisant en matière d'autonomie et de souplesse pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés, Revenu Québec est tout de même tenu de se conformer à toute politique approuvée par le gouvernement qui, selon le ministre, porte sur des questions d'intérêt public, constitue une politique de collaboration ou pourrait toucher les finances publiques. À titre d'exemple, Revenu Québec est assujéti aux plafonds gouvernementaux fixés par la loi 15 même si, en vertu de la LARQ, l'Agence a la capacité de choisir le nombre de ses employés. En ce qui a trait à la responsabilité de ses opérations et de ses obligations de reddition de comptes et d'évaluation – une des composantes attendues d'une organisation fiscale exemplaire – les pratiques de Revenu Québec sont conformes aux autres. Il dispose d'un plan d'action qui est public et il rend compte de ses activités dans un rapport annuel, lui aussi rendu public.

Tableau 3 Reddition de comptes publique⁷

Administrations	Plan d'action existant	Plan d'action rendu public	Rapport annuel existant	Rapport annuel rendu public
Revenu Québec	✓	✓	✓	✓
Canada (ARC)	✓	✓	✓	✓
États-Unis (IRS)	✓	✓	✓	✓
Royaume-Uni (HMRC)	✓	✓	✓	✓
Australie (ATO)	✓	✓	✓	✓
Singapour (IRAS)	✓		✓	✓
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	✓	✓	✓	✓

6. OCDE, Tax Administration 2015, p. 145, 151 et 157, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.

7. OCDE, Tax Administration 2015, p. 108, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



ASSURER UNE MEILLEURE ÉQUITÉ FISCALE

Dans un régime fiscal où l'autocotisation est au cœur du système, l'équité entre les contribuables, outre les règles fiscales en tant que telles, est assurée par les activités de contrôle menées par l'organisation responsable et les moyens dont elle dispose pour s'assurer que chacun paie sa juste part. Ces activités et ces moyens ont, à leur tour, une incidence sur la gestion des créances fiscales de l'organisation.

Les activités de contrôle : un intrant important

Sur le plan des activités de contrôle, une étude comparative montre que Revenu Québec présente la plus forte proportion des ETC en contrôle, soit une moyenne de 41 % entre 2010-2011 et 2012-2013.

Tableau 4 Proportion des ETC en contrôle⁸

Pays, province (entité fiscale)	(En pourcentage)				
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Moyenne	Variation
Revenu Québec¹	37,0	42,9	43,4	41,1	17,0
Canada (ARC)	25,2	26,0	26,1	25,7	3,5
États-Unis (IRS)	27,3	27,0	26,6	27,0	-2,5
Australie (ATO)	26,3	25,5	24,8	25,5	-5,4
Singapour (IRAS)	17,5	17,6	17,4	17,5	-0,7
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	22,5	22,0	21,7	22,1	-3,2
Moyenne	26,0	26,8	26,7	26,5	1,4

1. Les employés affectés aux activités non fiscales (pensions alimentaires, Registraire des entreprises et biens non réclamés) n'ont pas été considérés.

Sur cette même période, ce ratio a progressé de 17 % à Revenu Québec, alors que la plupart des autres organisations enregistraient une baisse. Cette augmentation est attribuable à la croissance des effectifs prévue dans le cadre du plan de retour à l'équilibre budgétaire et de la lutte contre l'évasion fiscale. La baisse des ETC en contrôle est une conséquence des restrictions budgétaires en Australie et aux États-Unis. Dans ces deux pays, les organisations fiscales se sont vu imposer des coupures de personnel. À l'IRS, ces mesures ont nui aux activités de récupération fiscale ainsi qu'à celles du recouvrement, selon deux rapports du Treasury Inspector General for Tax Administration (vérificateur indépendant chargé d'étudier le fonctionnement de l'IRS) publiés en 2014 et en 2015.

8. L'Observatoire de l'administration publique, Prestation de services aux citoyens et aux entreprises, rapport interne, 8 juin 2015

Les moyens à la disposition des organisations : s'assurer que chacun paie sa juste part

De l'avis de plusieurs organisations fiscales membres de l'OCDE, favoriser la conformité fiscale s'inscrit dans un processus de longue haleine et fait appel à plusieurs moyens et à de nombreuses stratégies. Interrogées à ce sujet, les deux tiers des organisations ayant participé à une étude illustrant de bonnes pratiques pour faciliter la conformité fiscale proposent d'utiliser de manière accrue les technologies de l'information et de la communication (TIC), d'offrir la possibilité de remplir sa déclaration de revenus en ligne, de payer ses impôts par Internet, de recevoir une déclaration préremplie et de suivre des tutoriels en ligne (ex. : webinaires)⁹. Excepté en ce qui a trait à la déclaration préremplie et à l'utilisation de webinaires, Revenu Québec s'inscrit résolument dans ce mouvement.

Par ailleurs, favoriser la coopération entre les contribuables et les autres intervenants (comptables, associations d'affaires, etc.) aurait aussi un effet positif sur la conformité fiscale. L'Australie met en œuvre des programmes d'échange de renseignements fiscaux avec les PME et les institutions financières desquelles l'administration fiscale obtient de l'information sur le total des ventes par cartes de crédit et de débit effectuées par certaines entreprises. Cette donnée est ensuite couplée avec les revenus que ces sociétés déclarent. Quant au HMRC, il travaille à la mise en place de Connect, un système de stockage et d'analyse de données massives (*big data*). Grâce à divers algorithmes, Connect permettra d'analyser les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, etc.) et des forums de discussion dans le but d'établir des éléments indicateurs de fraude fiscale et, potentiellement, des preuves à ce sujet.

Des mesures pour réduire la charge de travail liée à la conformité fiscale sont aussi mises de l'avant. Les gouvernements donnent de plus en plus d'autorité aux organisations fiscales pour qu'elles puissent percevoir les créances dues avec efficience et efficacité. Certaines peuvent restreindre les possibilités de voyager à l'étranger, allant dans certains cas jusqu'à confisquer le passeport d'un contribuable (16 des 52 organisations de l'étude), refuser certains services gouvernementaux comme le renouvellement du permis de conduire (11 des 52) ou, comme c'est le cas au Québec, rendre l'obtention de contrats publics conditionnelle à l'absence de dettes fiscales (37 des 52)¹⁰.

La lutte contre les pratiques fiscales abusives s'inscrit également parmi les mesures de contrôle fiscal qui sont mises en place à travers le monde. Selon des observations faites par le Vérificateur général du Royaume-Uni, les pratiques abusives des multinationales représentent un sujet de préoccupation pour le Comité des comptes publics qui s'investit beaucoup dans ce débat à la fois national et international. Trois questions retiennent particulièrement son attention : la nécessité de réformer les règles fiscales internationales, la capacité de l'administration fiscale du Royaume-Uni à lutter efficacement contre les accords fiscaux « artificiels » signés par les multinationales et partager davantage d'information avec d'autres organismes fiscaux.

9. OCDE, *Working smarter in revenue administration – Using demand management strategies to meet service delivery goals*, <http://www.oecd.org/site/ctpfta/49428187.pdf>, un des rapports de cette série publié en 2012.

10. D'autres exemples sont présentés dans OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 291-292, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



La gestion des créances fiscales

Plusieurs indicateurs sont utilisés lorsque Revenu Québec compare sa performance en matière de gestion des créances fiscales à celle des autres organisations. Parmi ceux-ci, on trouve la proportion de créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets de l'organisation. La plus récente étude d'étalonnage réalisée à ce sujet est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 5 Proportion des créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets¹¹

Administrations fiscales	(En pourcentage)			
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Variation ¹
Revenu Québec	6,5	6,0	5,9	-0,6
Canada (ARC)	13,5	13,0	13,4	-0,1
États-Unis (IRS)	11,1	11,6	10,1	-1,0
Australie (ATO)	10,0	10,5	10,6	0,6
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	10,3	10,3	9,2	-1,1
Moyenne	10,3	10,3	9,8	-0,5

Source : École nationale d'administration publique (ÉNAP).

1. Conformément à la manière de présenter l'information dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec, les variations sont en points de pourcentage.

Pour l'année 2012-2013, Revenu Québec se compare avantageusement aux administrations observées avec une proportion des créances fiscales à la fin de l'année par rapport aux revenus fiscaux nets (5,9 %) inférieure à celle de la moyenne du groupe (9,8 %). De plus, au cours de la période observée, cet indicateur a enregistré une évolution favorable, passant de 6,5 % en 2010-2011 à 5,9 % en 2012-2013. Comparativement à la moyenne observée (-0,5 point de pourcentage), cette diminution de 0,6 point de pourcentage est positive et favorable. Pour l'exercice 2014-2015, cet indicateur atteint 5,4 %, ce qui représente une amélioration de 0,5 point de pourcentage depuis l'exercice 2012-2013.

Plus largement, si l'on compare les données compilées par l'OCDE pour les 34 pays membres, il en ressort

- qu'entre 2005 et 2011, 20 organisations fiscales ont connu une hausse de la proportion de leurs créances fiscales par rapport à leurs revenus fiscaux nets, alors que 3 seulement ont enregistré une baisse de ce ratio. De 2011 à 2013, toutes les organisations (23) pour lesquelles les données sont accessibles enregistrent une augmentation de cet indicateur. Revenu Québec a pour sa part connu une baisse de ce ratio entre 2005 et 2011 et entre 2011 et 2013;
- que les créances radiées se sont accrues entre 2007 et 2013. Elles ont aussi augmenté à Revenu Québec durant cette période. Toutefois, soulignons qu'elles sont plutôt constantes, comparativement à certaines administrations fiscales;
- qu'entre 2005 et 2013, le nombre de dossiers de recouvrement a diminué dans 9 organisations. À l'inverse, il a augmenté de 0 à 25 % dans 8 autres; de 25 à 50 % dans 1 entité; et de 50 % et plus dans 6 autres.

11. L'Observatoire de l'administration publique, Recouvrement des créances fiscales dans plusieurs administrations, rapport interne, 29 avril 2014.

En fait, l'OCDE relève des faiblesses dans la gestion des créances fiscales de plusieurs organisations. Environ le tiers des 52 organisations étudiées sont incapables d'estimer les créances recouvrées à partir des activités de recouvrement. Il faut également signaler que certaines n'incluent pas les intérêts ni les pénalités de retard dans les créances et que d'autres ne font pas la distinction entre les créances contestées ou non. À ce sujet, les pratiques de Revenu Québec semblent exemplaires d'autant plus que l'organisation fait preuve d'une transparence peu commune à ce sujet. En effet, L'Observatoire a remarqué, au fil des ans et des études menées pour le compte de Revenu Québec, que le rapport annuel de celui-ci présente des données en quantité importante et de façon systématique d'une année à l'autre, ce qui permet d'en suivre l'évolution. Ce souci n'est pas présent dans toutes les organisations fiscales. Finalement, mentionnons que les personnes-ressources de deux organisations fiscales participant aux études de L'Observatoire sur le recouvrement, soit celles des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, soulignent avec intérêt la rigueur méthodologique de Revenu Québec dans la publication et le calcul de ses données, plus particulièrement celles relatives aux créances fiscales.

Enfin, si la plupart des administrations fiscales indiquent faire pratiquer une gestion selon le risque, elles sont peu nombreuses, contrairement à Revenu Québec, à estimer périodiquement leurs pertes fiscales et à rendre publiques ces estimations lorsqu'elles en font. L'utilisation d'échantillons aléatoires pour vérifier la conformité est aussi une pratique qui reste à être établie plus largement, notamment à Revenu Québec.

Tableau 6 Contrôle fiscal¹²

Administrations	Gestion selon le risque existant	Estimations périodiques des pertes fiscales	Estimation des pertes fiscales rendues publiques	Utilisation d'échantillons aléatoires pour vérifier la conformité
Revenu Québec	✓	✓	✓	
Canada (ARC)	✓			✓
États-Unis (IRS)	✓	✓	✓	✓
Royaume-Uni (HMRC)	✓	✓	✓	✓
Australie (ATO)	✓	✓ (taxes seulement)	✓ (taxes seulement)	
Singapour (IRAS)	✓			✓
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	✓			

12. OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 129, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



PRESTATION DE SERVICES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES

Prestation de services en ligne

Depuis plus de vingt ans, les administrations fiscales sont de plus en plus nombreuses à offrir des services en ligne. Pour l'année fiscale 2013, année la plus récente couverte par les études de l'OCDE, les résultats démontrent que 47 pays offraient aux particuliers la possibilité de transmettre leurs déclarations de revenus par voie électronique. Environ 58 % des administrations fiscales qui offrent ce service enregistrent un taux de participation supérieur à 75 %. Dans 16 des 52 pays étudiés, la déclaration électronique est obligatoire pour une partie ou l'ensemble des contribuables. En ce sens, le HMRC a même lancé, en 2014, un projet pilote pour informatiser entièrement le service de déclaration de revenus de manière à ce que l'organisation ne communique plus avec sa clientèle par la poste (aucune transmission papier). Les résultats d'une étude comparative permettant d'analyser de manière plus précise la proportion des déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique sont illustrés dans le tableau suivant.

Tableau 7 Proportion des déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique¹³

Administrations fiscales	(En pourcentage)			
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Variation ¹
Revenu Québec	53,5	56,9	62,6	9,1
Canada (ARC)	60,0	62,4	64,4	4,4
États-Unis (IRS)	66,5	70,3	70,8	4,3
Australie (ATO)	92,3	93,8	95,8	3,5
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	74,1	74,8	82,8	8,7
Moyenne	69,3	71,6	75,3	6,0

1. Conformément à la manière de présenter l'information dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec, les variations sont en points de pourcentage.

À Revenu Québec, au cours de la période étudiée, la proportion des déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique a connu la plus forte progression parmi les organisations fiscales observées, passant de 53,5 % en 2010-2011 à 62,6 % en 2012-2013. Cette augmentation de 9,1 points de pourcentage est de plus de 50 % supérieure à la moyenne (6 points de pourcentage). Le résultat de l'Agence pour l'année 2012-2013 demeure toutefois inférieur à la moyenne des administrations fiscales. Pour l'exercice 2014-2015, la proportion des déclarations de revenus des particuliers transmises par voie électronique à Revenu Québec atteint 78 %, ce qui représente une augmentation de 15,4 points de pourcentage depuis l'exercice 2012-2013.

13. L'Observatoire de l'administration publique, *Prestation de services aux citoyens et aux entreprises*, rapport interne, 20 juin 2015.



La situation est similaire pour les déclarations de revenus des sociétés; il est possible pour les entreprises de les transmettre par voie électronique dans 43 pays. Dans 35 administrations fiscales, la proportion des déclarations transmises en ligne est supérieure à 75 %. Il est obligatoire de procéder ainsi pour une partie ou la totalité des entreprises dans 20 pays. Le tableau suivant montre les résultats précis en ce qui a trait à la proportion des déclarations de revenus des sociétés transmises par voie électronique des organisations avec lesquelles Revenu Québec se compare de manière détaillée.

Tableau 8 Proportion des déclarations de revenus des sociétés transmises par voie électronique¹⁴

Administrations fiscales	(En pourcentage)			
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Variation ¹
Revenu Québec	30,0	56,3	66,7	36,7
Canada (ARC)	46,4	61,3	70,0	23,6
États-Unis (IRS)	53,2	57,8	62,7	9,5
Australie (ATO)	94,6	95,1	95,7	1,1
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	80,6	81,1	85,6	5,0
Moyenne	61,0	70,3	76,1	15,1

1. Conformément à la manière de présenter l'information dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec, les variations sont en points de pourcentage.

La proportion des déclarations de revenus des sociétés transmises par voie électronique à Revenu Québec a connu la plus forte progression parmi les administrations fiscales observées, passant de 30 % en 2010-2011 à 66,7 % en 2012-2013. Cette augmentation de 36,7 points de pourcentage est plus de deux fois supérieure à la moyenne de variation (15,1 points de pourcentage). Le résultat pour l'année 2012-2013 demeure toutefois inférieur à la moyenne (76,1 %), Revenu Québec affichant un résultat de 66,7 %. Pour l'exercice 2014-2015, la proportion des déclarations de revenus des sociétés transmises par voie électronique à l'Agence atteint 82,1 %, ce qui représente une progression de 15,4 points de pourcentage depuis l'exercice 2012-2013.

Engagement de services envers la clientèle et performance

Selon l'OCDE, dans le contexte particulier des administrations fiscales, la qualité des services intègre plusieurs dimensions : la rapidité avec laquelle l'organisation offre le service, l'exactitude des conseils qu'elle fournit aux contribuables et l'accessibilité de l'information nécessaire à ces derniers; ceci, de manière à ce qu'ils puissent se conformer aisément à leurs obligations fiscales¹⁵. Bien qu'un peu plus de la moitié des 52 administrations sondées mesurent leur performance relativement à ces dimensions, l'OCDE souligne que s'engager envers la clientèle à respecter certaines normes de service demeure une pratique relativement nouvelle dans les administrations fiscales étudiées, et qu'il n'y a pas de standards communs, bien que certaines administrations fiscales respectent des normes de performance élevées. Parmi ces dernières, quatre font régulièrement l'objet de comparaison avec Revenu Québec dans le cadre d'un étalonnage portant sur la qualité des services, soit l'ATO en Australie, l'ARC, le NZIRD en Nouvelle-Zélande et le HMRC au Royaume-Uni.

14. L'Observatoire de l'administration publique, *Prestation de services aux citoyens et aux entreprises*, rapport interne, 8 juin 2015.

15. OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 189, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



Ces organisations, comme Revenu Québec, affichent une préoccupation marquée en ce qui concerne la qualité des services qui sont offerts à leur clientèle. Elles semblent même établir un lien entre la qualité de leurs services et la conformité, défendant ainsi la logique qui veut que de meilleurs services facilitent la vie des contribuables et leur permettent de se conformer à leurs obligations fiscales plus aisément. Toutes, à l'exception du HMRC, ont une section de leur site Internet entièrement consacrée à leurs normes de services et au suivi de la performance qui y est associé. Les résultats y sont publiés; dans le cas contraire, il est clairement indiqué où trouver l'information : rapport annuel, autre section du site Internet, document propre au suivi de la performance, etc.

Déclaration de services ou charte des contribuables

Toutes les organisations à l'étude ont, sous la forme d'une charte, un document qui précise les droits des contribuables ou ce qu'ils peuvent attendre de l'organisation et, dans certains cas, leurs obligations à l'égard de l'organisation ou du système fiscal. Cette charte se limite à énoncer des droits ou des obligations de nature générale telle que « vous pouvez vous attendre à être traité de manière professionnelle par un personnel courtois ». Revenu Québec est la seule organisation qui présente ses normes de service à même son équivalent de charte, soit sa déclaration de services.

Tableau 9 Déclaration de services ou charte des droits des contribuables¹⁶

	Québec	Canada	Royaume-Uni	Australie	Nouvelle-Zélande
Nom	Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises	Charte des droits des contribuables	<i>Your Charter</i>	<i>Taxpayers' Charter</i>	<i>Inland Revenue's Charter</i>
Droits	6	16 (8 liés aux services)	9	13	13
Obligations	4	5	3	6	1
Clientèle visée	Particuliers Entreprises	Particuliers Entreprises (5 pour PME) PTDDF*	Non établi	Particuliers Entreprises PTDDF*	Non établi
Normes de service rendues publiques	Oui, dans sa DSC (20 normes)	Oui, hors DSC	Oui, hors DSC	Oui, hors DSC	Oui, hors DSC
Résultats liés aux normes de service diffusés publiquement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

* PTDDF : professionnel travaillant dans le domaine fiscal

16. L'Observatoire de l'administration publique, Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales, mise à jour 2013-2014, rapport interne, 22 mars 2015, finalisée le 28 mai 2015.



Mesure de la performance touchant la prestation de services

Parmi les services pour lesquels les administrations fiscales s'engagent à réaliser une certaine performance, les plus fréquents sont

- Le traitement des remboursements liés à la taxe de vente;
- Les réponses aux demandes transmises par la poste;
- Les réponses aux appels téléphoniques;
- Le traitement des plaintes.

Toutefois, compte tenu de la diversité des normes, des cibles poursuivies et des cas de figure, il est difficile d'en faire une synthèse comparative sur le plan de la performance. Par ailleurs, à l'instar de Revenu Québec, seulement une quinzaine d'administrations fiscales membres de l'OCDE s'engagent sur les délais de traitement des déclarations de revenus et l'enregistrement des entreprises¹⁷.

À titre illustratif, pour ce qui est de l'accès aux services par téléphone, la norme de Revenu Québec fixée à 2 minutes est également partagée par le Canada et la Nouvelle-Zélande. Celle de l'Australie et du Royaume-Uni est de 5 minutes. Alors que l'ATO précise qu'il s'agit d'un délai normal dans 80 % des cas, il s'agit d'une toute nouvelle norme pour le HMRC qui éprouve d'importantes difficultés sur ce plan et n'affiche à ce jour aucun résultat. Autre exemple, l'engagement à répondre aux demandes d'information reçues par la poste dans un délai de 28 jours civils en Australie a été abandonné en 2012-2013 et n'a pas été remplacé. Au Royaume-Uni, il consiste à traiter la correspondance écrite en 15 jours ouvrables dans 80 % des cas et en 40 jours ouvrables dans 95 % des cas. Le HMRC atteint ses cibles seulement depuis 2012-2013. À Revenu Québec, l'engagement consiste à traiter la correspondance dans un délai de 35 jours.

Le tableau suivant montre les résultats du traitement des déclarations des particuliers pour quelques administrations, illustrant aussi la difficulté de comparer les différentes organisations.

17. OCDE, *Tax Administration 2015 - Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, p.189, (Page consultée le 2 novembre 2015), http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.



Tableau 10 Traitement des déclarations des particuliers¹⁸

Administrations fiscales	Types	Délais visés	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Variation ¹
Revenu Québec	Électronique	14 jours	95,8 %	92,8 %	93,8 %	-2,0
	Papier	28 jours	93,5 %	96,1 %	96,5 %	3,0
Canada (ARC)	Électronique	Moyenne 2 semaines	1,6 sem.	1,6 sem.	1,6 sem.	0 sem.
	Papier	Moyenne 5 semaines	3,9 sem.	4,3 sem.	5,0 sem.	1,1 sem.
Australie (ATO) ²	Électronique	16 jours	91,0 %	97,0 %	98,0 %	7,0
	Papier	64 jours	86,0 %	90,0 %	93,0 %	7,0
Nouvelle-Zélande (NZIRD) ³	Général	28 jours	90,4 %	94,4 %	94,6 %	4,2
États-Unis (IRS) ⁴	Papier	40 jours	99,7 %	98,0 %	99,0 %	-0,7

- Conformément à la manière de présenter l'information dans le rapport annuel de gestion de Revenu Québec, les variations sont en points de pourcentage.
- L'Australie ne distingue plus les particuliers et les entreprises pour cet engagement depuis 2013-2014.
- La Nouvelle-Zélande ne distingue le type clientèle ni le type de prestation.
- Les États-Unis ont adopté une charte de droits des contribuables en juin 2014; celle-ci n'énonce aucun engagement de services. Leur objectif constitue une aspiration de résultat.

L'engagement des administrations fiscales lié au délai de traitement des déclarations de revenus des particuliers varie de deux à huit semaines. Dans l'ensemble, la comparaison des résultats obtenus pour les trois dernières années financières montre que la performance de Revenu Québec est comparable à celle des meilleures organisations au cours de la période. En effet, l'Agence a toujours dépassé la cible qu'elle s'était fixée (excepté en 2010-2011), ce qui n'est pas le cas de l'Australie, par exemple. Par ailleurs, la norme de délai de traitement de Revenu Québec est rapide comparativement aux autres organisations qui en ont une. Ainsi, sa norme étant plus exigeante, il est possible de dire que la performance globale de l'Agence par rapport à ce délai est excellente, voire même supérieure.

La performance de Revenu Québec relativement à la gestion du Programme de perception des pensions alimentaires peut être mesurée à celle d'un nombre restreint d'organisations. Parmi celles avec lesquelles Revenu Québec se compare habituellement, seul le NZIRD de la Nouvelle-Zélande a des responsabilités à cet égard. Il s'engage à délivrer un avis de cotisation de pension alimentaire en 10 jours ouvrables dans 80 % des cas et à procéder aux révisions administratives en 35 jours ouvrables dans 85 % des cas. Par ailleurs, bien qu'il ait récemment abandonné ces deux indicateurs en 2013-2014, le NZIRD visait à ce que 68 % des pensions alimentaires soient reçues à temps et que 75 % d'entre elles soient perçues. Dans tous les cas, l'organisation peine à respecter ses engagements depuis les trois dernières années. Par ailleurs, selon les plus récents résultats de l'enquête réalisée par Statistique Canada¹⁹, Revenu Québec demeure en tête de file au Canada en matière de perception des pensions alimentaires. La proportion des personnes ayant reçu leur pension alimentaire à temps et en totalité est supérieure au Québec d'au moins 8 points de pourcentage par rapport aux proportions observées dans les autres provinces et territoires étudiés, qui se situent entre 51 % et 72 % en 2013-2014.

18. L'Observatoire de l'administration publique, Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales, mise à jour 2013-2014, rapport interne, 22 mars 2015, finalisée le 28 mai 2015.

19. Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires et Enquête sur les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires, 2013-2014.



Satisfaction de la clientèle

L'étude comparative des administrations fiscales d'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni montre qu'il est impossible de comparer et de juger sur les performances des différentes administrations fiscales en ce qui a trait à la satisfaction de la clientèle, puisque les sondages mesurent des éléments différents. L'étude souligne tout de même que Revenu Québec a amélioré sa performance au cours des trois dernières années, une amélioration toutefois difficile à chiffrer en raison d'une modification de l'échelle de mesure pour les particuliers en 2012-2013²⁰ ainsi que pour les entreprises entre 2012-2013 et 2013-2014. Par ailleurs, les résultats obtenus par l'Agence sont supérieurs à ceux des autres administrations depuis deux ans. Soulignons que Revenu Québec est la seule organisation analysée à effectuer un sondage en alternance auprès des particuliers et des entreprises plutôt qu'un sondage annuel. Il réalise également d'autres types de sondage touchant différents sujets tels que la téléphonie réservée aux professionnels de la fiscalité, la prestation électronique de services, le contrôle fiscal, la qualité des formulaires et le crédit d'impôt pour solidarité. À titre d'exemple, 15 consultations et sondages ont été menés au cours de l'exercice 2013-2014.

Enfin, si moins de la moitié des organisations mesurent la satisfaction des services qu'elles proposent aux professionnels travaillant dans le domaine fiscal, près de 60 % ont des forums ou des comités consultatifs formels dans lesquels différents enjeux les concernant peuvent être discutés²¹. L'étude montre qu'ils sont également utilisés pour mesurer la satisfaction de la clientèle et obtenir une idée précise de ses besoins. Dans certaines organisations, les forums sont des mécanismes de consultation et d'échanges structurés qui occupent une place importante comme moyens permettant de garantir la meilleure adéquation possible entre les besoins de la clientèle et les services offerts.

À cet égard, soulignons que Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada se démarquent de l'ensemble des organisations analysées comme étant celles qui utilisent très peu les mécanismes de consultation et d'échanges que sont les forums et les consultations publiques. Il s'agit là pourtant de moyens qui permettent d'obtenir, directement et sur une base itérative, l'avis et l'opinion des contribuables sur les programmes ainsi que sur les services offerts et en développement²².

20. Avant 2010-2011, l'échelle de mesure était de 1 à 5. Depuis 2012-2013, elle est de 0 à 10.

21. OCDE, Tax Administration 2015, p.189, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.

22. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales*, pages 2 à 5, 28 mai 2015 et L'Observatoire de l'administration publique, Série d'encadrés liés au rapport d'évaluation de l'Agence du revenu Québec, *Encadré 11 : Qualité de services et engagements envers la clientèle*, 15 mai 2015.



DES RESPONSABILITÉS ÉLARGIES EN MATIÈRE DE RESSOURCES

La gestion des ressources humaines : le point de vue des personnes concernées

Dans son document *Fiscal Blueprints*, la Commission européenne accorde une importance particulière à la mise en place de stratégies, de politiques et de systèmes de gestion des ressources humaines (GRH) qui soutiennent pleinement les orientations stratégiques des organisations fiscales. La dernière étude comparative sur les administrations fiscales de l'OCDE tente de dresser un portrait des approches adoptées par celles-ci en matière de gestion des ressources humaines.

Sur les six questions posées aux administrations participantes, trois portent sur la mesure de la satisfaction des employés et l'utilisation des résultats de ces enquêtes. Par ailleurs, le nombre d'employés qui quittent l'organisation est également étudié. À ce sujet, l'OCDE indique qu'un taux d'attrition élevé résulte généralement de facteurs anormaux tels que l'entrée en vigueur d'une politique de réduction du personnel, des manquements en matière de recrutement, le vieillissement du personnel ou encore, son insatisfaction²³. Les réponses indiquent que

- la plupart (89 %) mènent périodiquement des sondages et autres enquêtes auprès de leurs employés pour évaluer leur satisfaction au travail ainsi que leur engagement et leur motivation. La fréquence varie de deux fois par an à une fois tous les deux ou trois ans. Revenu Québec a réalisé un tel sondage en 2014;
- presque toutes les administrations qui réalisent régulièrement des enquêtes communiquent les constats à leur personnel (97 %);
- ces administrations consultent leur personnel avant l'élaboration et la mise en place de plans d'action subséquents aux comptes rendus des enquêtes, à l'exception de la Hongrie et de l'Italie;
- les taux d'attrition varient énormément. Toutefois, 52 % des administrations affichaient un taux d'attrition inférieur à 5 %. Avec 4,9 %, Revenu Québec se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE et se positionne avantageusement devant la Nouvelle-Zélande (12,7 %), le Royaume-Uni (6,5 %), les États-Unis (11,6 %) et Singapour (7,2 %).

Tableau 11 Gestion des ressources humaines²⁴

Administrations	Sondage auprès du personnel	Partage des résultats du sondage	Consultation du personnel	Taux d'attrition (en pourcentage)
Revenu Québec	✓	✓	✓	4,9
Canada (ARC)	✓	✓	✓	4,7
États-Unis (IRS)	✓	✓	✓	11,6
Royaume-Uni (HMRC)	✓	✓	✓	6,5
Australie (ATO)	✓	✓	✓	5,0
Singapour (IRAS)	✓	✓	✓	7,2
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	✓	✓	✓	12,7

23. OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 160 à 162, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1.

24. Pour les administrations fiscales autres que Revenu Québec, les données proviennent de l'étude de l'OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 151 et 162, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#page1, quant aux données concernant Revenu Québec, elles proviennent de l'organisation et présentent les résultats de 2014-2015.

La gestion des ressources informationnelles : à l'aube d'une modernisation attendue

Les résultats tirés des travaux d'étalonnage en matière de gestion informationnelle montrent que plusieurs des administrations fiscales avec lesquelles Revenu Québec se compare consacrent, depuis les trois dernières années, plus de 85 % de leurs dépenses d'investissements aux TIC; des résultats qui vont de pair avec les projets de modernisation entrepris par certaines d'entre elles.

Tableau 12 Proportion des investissements en TIC par rapport aux dépenses d'investissement totales²⁵

Administration	(En pourcentage)			
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Revenu Québec	93,55	91,23	85,99	81,11
Canada (ARC)	95,67	97,89	99,04	99,38
États-Unis (IRS)	83,75	78,70	86,41	91,55
Royaume-Uni (HMRC)	97,61	92,53	88,60	85,70
Australie (ATO)	70,70	62,87	76,95	90,03
Singapour (IRAS)	95,23	98,89	98,71	92,00
Nouvelle-Zélande (NZIRD)	66,69	89,74	70,76	76,25

L'IRS a lancé son programme de modernisation en 1999 avec des coûts prévus de 8 milliards de dollars. Il devait se terminer en 2015, mais l'échéancier a été repoussé de cinq à sept ans et, à ce jour, quelque 4,3 milliards de dollars y ont été investis. En Australie, le *Change Program* de l'ATO s'est déroulé sur une période de neuf ans (2002 à 2011). En 2010, les coûts de cette modernisation s'élevaient à 757 millions de dollars. De son côté, la Nouvelle-Zélande a mis en place, en 2014, les premiers modules de son *Business Transformation Program* dont la conception remonte à 2011. Ce programme consiste à remplacer les systèmes de gestion informationnelle de l'organisation vieux de trente ans. L'échéancier du projet est prévu sur une dizaine d'années avec des coûts estimés de plus de 1 milliard de dollars. Parmi les organisations dont les proportions des investissements en TIC comptent parmi les moins élevées, le NZIRD et Revenu Québec sont aussi celles qui ont récemment lancé leur projet de modernisation informationnelle.

25. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de gestion informationnelle des administrations fiscales*, rapport interne, 16 janvier 2016 (version préliminaire).



INFORMATIONS ADDITIONNELLES SUR DES THÉMATIQUES PARTICULIÈRES

La section étalonnage présente l'analyse comparative liée aux grands objectifs de la transformation de Revenu Québec en agence. Par des mesures d'étalonnage, elle s'inscrit en complément des constats élaborés dans le bilan quinquennal permettant d'évaluer l'efficacité et la performance de l'Agence.

Cette annexe présente plutôt des mesures et des stratégies adoptées par les administrations fiscales que L'Observatoire suit, analyse et compare. Elle fournit des informations additionnelles et suscite la réflexion sur des thématiques plus spécifiques que celles présentées précédemment. Les comparaisons vont au-delà des administrations fiscales avec lesquelles Revenu Québec a l'habitude de se mesurer.

Assurer une meilleure équité fiscale

Le Forum sur l'administration fiscale de l'OCDE a publié, en mars 2012, un livre intitulé *Working Smarter*²⁶ (Travailler plus intelligemment), lequel présente les résultats d'une étude que l'OCDE a menée en 2011. Cette étude mentionne que les organisations fiscales qui implantent des mesures pour faciliter la conformité fiscale soulignent qu'il y a peu de potentiel à réaliser à court terme. En contrepartie, l'OCDE présente de bonnes pratiques ayant pour effet de faciliter la conformité fiscale :

- Transmettre la déclaration préremplie par Internet ou les coordonnées pour la consulter par téléphone cellulaire, comme en Allemagne, au Danemark ou en Espagne.
- Promouvoir les services en ligne. En Espagne, l'organisation fiscale mentionne les services en ligne qu'elle offre dans toutes ses communications écrites avec les contribuables.
- Offrir des mesures incitatives pour utiliser les services en ligne. En Australie, en Finlande et en Suisse, les contribuables bénéficient d'un délai prolongé pour transmettre leur déclaration de revenus de façon électronique. Au Brésil, les contribuables reçoivent leur remboursement d'impôt plus rapidement s'ils recourent à Internet. Au Chili, les contribuables qui ont une dette fiscale payent moins d'intérêts s'ils s'acquittent de leur créance par l'intermédiaire des services en ligne.
- Rendre obligatoire l'utilisation des services en ligne pour certaines catégories de contribuables. En Finlande, les grandes entreprises doivent remplir leur déclaration de revenus par Internet. En Norvège, la déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée doit se faire en ligne.

D'autres moyens et stratégies sont également à la disposition des organisations fiscales pour favoriser la conformité fiscale. En Australie, l'Australian Taxation Office (ATO) s'est engagé à ce que les contribuables qui ne respectent pas leurs obligations fiscales soient exposés à de sérieuses conséquences, y compris des poursuites judiciaires. En ce qui concerne les déclarations de culpabilité par procédure sommaire (ex. : omission de produire une déclaration de revenus ou transmission d'informations fausses ou trompeuses), les poursuites sont généralement effectuées par l'ATO. En raison des sanctions imposées, le nombre de dossiers liés à la non-conformité fiscale a diminué de façon importante de 2007-2008 à 2012-2013, passant de 2 510 à 1 515. Selon les années (2006-2007 à 2012-2013), de 88 à 91 % des poursuites aboutissent à des condamnations²⁷.

26. OCDE, *Working Smarter*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/6/49428209.pdf>.

27. L'Observatoire de l'administration publique, *Activité de veille, capsule 39 – Australie : Statistiques sur les enquêtes de l'Australian Taxation Office*, ENAP. Transmise à Revenu Québec le 13 juin 2013.

Aux Pays-Bas, l'organisation fiscale mène des opérations de recouvrement sur les autoroutes en collaboration avec la police. Grâce à la technologie de lecture automatique des plaques d'immatriculation, elle dépiste les contribuables les plus endettés. Ceux-ci sont interceptés et doivent payer immédiatement leur dette fiscale, à défaut de quoi les autorités saisissent leur voiture.

En 2010, les pouvoirs de la police économique spécialisée dans la lutte contre la fraude fiscale en Autriche ont été renforcés. La législation confère dorénavant à celle-ci le droit d'entrer sur une propriété, d'arrêter une personne et d'établir son identité. Auparavant, ce droit était uniquement réservé aux corps policiers et aux agents douaniers. Selon le ministère des Finances, responsable de la perception des impôts, cette mesure devrait permettre au gouvernement de combattre plus efficacement le travail au noir, la fraude fiscale et l'économie souterraine²⁸.

Prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Prestation de services en ligne

La prestation de services en ligne est le moyen privilégié par les administrations fiscales pour favoriser l'autocotisation et la conformité fiscale. À cet égard, en novembre 2012, le gouvernement britannique dévoilait sa stratégie de gouvernement numérique. Cette stratégie de modernisation vise la mise en place de services en ligne facilement accessibles, de sorte que tous ceux qui ont une connexion Internet optent pour leur usage, mais n'écarte pas ceux qui n'en disposent pas. L'objectif principal est que les services en ligne deviennent la norme (stratégie *Digital by Default*).

Grâce à l'utilisation des services en ligne de plus de 650 services publics (en excluant les services de police, les services de santé et les conseils locaux), le gouvernement britannique compte générer d'importantes économies. Il évalue qu'avec un taux d'utilisation atteignant 83 %, soit le pourcentage de la population ayant accès à Internet, l'économie réalisée pourrait se chiffrer à 1,7 milliard de livres sterling (3,1 milliards de dollars canadiens). En 2012, un peu moins de la moitié de ces services publics ne disposaient pas de services en ligne.

D'ici 2015-2016, une économie de quelque 50 milliards de livres sterling (91,4 milliards de dollars canadiens) devrait être réalisée grâce à l'ensemble des mesures en cours. Pour y parvenir, le Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) a annoncé en juillet 2013 qu'il investirait environ 200 millions de livres (365,4 millions de dollars canadiens) dans sa stratégie numérique.

28. L'Observatoire de l'administration publique, *Activité de veille, capsule 24 – Autriche : Modèle de conformité fiscale*, ENAP. Transmise à Revenu Québec le 14 mars 2013.



Engagement de services envers la clientèle

La plus récente étude²⁹ de L'Observatoire de l'administration publique examinant la qualité des services au sein des administrations fiscales démontre que celles-ci expriment une préoccupation marquée en ce qui concerne la qualité des services offerts à leur clientèle. Cette dernière intègre les notions de rapidité, d'exactitude et d'accessibilité.

À cet égard, un rapport du Vérificateur général de l'Australie sur l'administration des centres de contacts (ou centres d'appels) de l'ATO, publié en novembre 2014, montre que l'administration fiscale aurait avantage, en ce qui concerne son accessibilité, à

- définir une stratégie intégrant l'ensemble des moyens de communication qu'elle utilise (en personne, au téléphone, en ligne et par la poste) et fournissant des détails sur la manière d'établir la transition vers un environnement essentiellement numérique tout en améliorant la performance de ses autres modes de prestation de services;
- mettre en place une approche adaptée pour calculer les coûts de gestion des appels afin de pouvoir déterminer adéquatement les améliorations à apporter en matière d'efficience³⁰.

À titre informatif, voici quelques exemples d'engagements de services pris par différents pays. L'Australie s'engage à transmettre systématiquement un accusé de réception par courriel dans les 3 jours ouvrables lorsqu'elle reçoit une demande d'information par voie électronique. L'engagement à répondre en tant que tel est de 28 jours ouvrables. En Nouvelle-Zélande, l'engagement à répondre aux courriels en 5 jours ouvrables a été abandonné et remplacé, en 2012-2013, par un engagement à répondre dans les 10 jours ouvrables, engagement qui vaut à la fois pour la correspondance reçue par courriel et par la poste, et ce, dans 75 % des cas. Avant 2012-2013, l'engagement de l'organisation concernant uniquement la poste était de 15 jours ouvrables dans 80 % des cas³¹.

L'administration fiscale australienne soulignait, pour son année financière 2013-2014, que 98 % des déclarations électroniques ont été traitées dans un délai de moins de 12 jours ouvrables, alors que l'objectif fixé dans sa déclaration de services aux citoyens est de 94 %. Ce succès s'explique de plusieurs façons, notamment par des améliorations apportées aux systèmes de traitement informatique des déclarations de revenus. Auparavant, une simple erreur comme une date de naissance erronée entraînait un arrêt du traitement de la déclaration. Cette dernière devait alors être corrigée manuellement par le personnel de l'ATO. Depuis le 1^{er} juillet 2012, le système informatique peut rectifier lui-même ce genre d'erreur³².

L'Australie s'est engagée à délivrer un avis de cotisation ou à transmettre un remboursement dans les 12 jours ouvrables si la déclaration est reçue en ligne et dans les 50 jours ouvrables si elle est transmise par la poste, tant pour les particuliers que pour les entreprises. L'administration fiscale de la Nouvelle-Zélande ne distingue pas le mode de prestation ni le type de clientèle. Son engagement consiste à délivrer les avis de cotisation en 20 jours ouvrables dans 90 % des cas et à faire les remboursements en 30 jours ouvrables dans 85 % des cas. À l'ARC, pour les particuliers, l'avis de cotisation et le remboursement sont promis dans un délai moyen de 2 semaines lorsque la déclaration de revenus est produite en ligne et dans un délai moyen de 4 à 6 semaines si elle est envoyée par la poste. Depuis 2013-2014, le délai est fixé à 45 jours civils pour les entreprises qui produisent leur déclaration en ligne et à 90 jours civils pour celles qui l'envoient par la poste. L'administration fiscale du Royaume-Uni n'a aucun engagement³³ en la matière.

29. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales, mise à jour 2013-2014*, document de travail interne, 28 mai 2015.

30. L'Observatoire de l'administration publique, *Activité de veille, ad hoc 5 – Australie : Rapport du Vérificateur sur l'administration des centres d'appels*, ENAP. Transmise à Revenu Québec le 13 mars 2015.

31. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales*, document de travail interne, 28 mai 2015.

32. L'Observatoire de l'administration publique, *Activité de veille, capsule 16 – Australian Taxation Office : Rapport d'étape pour l'année financière 2011-2012*, ENAP. Transmise à Revenu Québec le 28 janvier 2013.

33. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales*, document de travail interne, 28 mai 2015.



Pour ce qui est des déclarations de taxes, les engagements de Revenu Québec sont similaires à ceux de l'ARC qui s'engage à les traiter en 30 jours quel que soit leur mode de production. En Australie, l'engagement vise à traiter 94 % des rapports en 12 jours ouvrables lorsqu'ils sont transmis en ligne et à en traiter 80 % en 50 jours ouvrables s'ils sont envoyés par la poste. La Nouvelle-Zélande ne fait pas de distinction entre les modes de transmission et s'engage à traiter les déclarations en 15 jours ouvrables et à effectuer les remboursements en 20 jours ouvrables. Il n'y a aucune norme de service à ce sujet au Royaume-Uni³⁴.

Simplification et accessibilité

Les administrations fiscales à travers le monde font face à des défis en tout point similaires à ceux de Revenu Québec; elles sont nombreuses à chercher des façons de faire qui simplifient la vie de leur clientèle tout en préservant le haut niveau de sécurité et de confidentialité auquel celle-ci s'attend en raison des informations qu'elle leur fournit. La Nouvelle-Zélande, alliant innovation et technologies de l'information, a réussi le pari en ce qui a trait à ses services téléphoniques. Introduite en novembre 2011, la reconnaissance vocale permet aux contribuables (clientèle des particuliers seulement) d'établir leur identité auprès du New Zealand Inland Revenue Department (NZIRD) grâce à l'enregistrement de leur voix. Plus sécuritaire et plus rapide que l'authentification à l'aide de mots de passe et de questions relatives à de l'information personnelle, ce mode d'identification est utilisé pour plus du tiers de tous les appels reçus au NZIRD et a permis de réduire le temps de chaque appel de 40 secondes. En 2013, plus de 750 000 contribuables avaient ainsi enregistré leur voix. L'organisation a aussi mis en place un système de mise en attente virtuelle offrant au contribuable dont l'appel a été mis en attente la possibilité de choisir le moment qui lui convient le mieux pour que le NZIRD le rappelle.

À l'automne 2014, l'ARC, dans le cadre du Plan d'action pour la réduction du fardeau administratif, a lancé les initiatives suivantes pour soutenir les PME :

- l'application mobile Rappels d'impôts d'entreprises, qui permet de créer des rappels personnalisés pour certaines dates d'échéance, comme celles des acomptes provisionnels pour l'impôt des sociétés ou la production des déclarations de TPS/TVH. L'application permet aux utilisateurs de personnaliser leur système de rappel. Elle envoie des messages dans le calendrier ou encore des rappels instantanés dans une fenêtre contextuelle et est offerte gratuitement sur les plateformes mobiles iOS (Apple), Android (Google) et BlackBerry.
- un projet pilote qui vise à offrir un accompagnement personnalisé aux PME par l'entremise d'agents de liaison. Il a été mené jusqu'en décembre 2015 en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique, dans les Prairies et dans les provinces de l'Atlantique. Les entreprises qui acceptent de rencontrer un agent de liaison pourront bénéficier de visites de soutien et d'examen des registres comptables. Après une visite ou un examen, l'agent de liaison proposera à l'entreprise de signer l'une des deux ententes de soutien de conformité fiscale suivantes :
 - l'entente générale, qui énonce les principales responsabilités des deux parties, énumère les erreurs fréquemment commises dans le secteur d'activité de l'entreprise et présente des points de référence pour que la PME puisse comparer son rendement à celui d'autres PME de son domaine;
 - l'entente personnalisée, qui présente elle aussi les responsabilités de chacun ainsi que les points de référence et qui demande à la PME de s'engager à corriger toute erreur relevée lors de l'examen de ses registres comptables avant de produire ses déclarations de revenus.

D'autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède, l'Irlande et les Pays-Bas ont adopté avec succès cette approche. L'ARC estime que cette façon de faire générera moins de vérifications, de révisions de déclarations de revenus et d'amendes, ce qui devrait représenter une économie pour les entreprises, les contribuables et l'ARC.



Le service Mon paiement, offert aux particuliers et aux PME, permet de payer à l'ARC les sommes dues en passant par le site Web de l'organisation ou par le système Interac. Ce nouveau service se distingue de celui offert par les institutions financières parce qu'il permet aux PME

- d'envoyer des paiements multiples en une seule transaction;
- d'effectuer des paiements liés à leurs activités (comptes de retenues sur la paie, impôt sur le revenu des sociétés, etc.) au moyen d'un compte personnel ouvert dans une institution financière. Les PME paient donc moins de frais, puisque ceux-ci sont moins élevés pour un compte personnel que pour un compte d'entreprise;
- de faire des versements à l'ARC pour des transactions non encore proposées par le service en ligne actuel de toutes les institutions financières;
- de porter le paiement au crédit de leur compte le jour même du dépôt de la somme ou le jour ouvrable suivant.

L'ARC ne facture pas de frais pour l'utilisation de ce service. Par contre, l'institution financière peut le faire.

Finalement, près des deux tiers des administrations fiscales membres de l'OCDE communiquent avec les contribuables par l'intermédiaire de flux RSS, de webinaires, de blogs et de médias sociaux, comme YouTube, Facebook et Twitter³⁵.

Des responsabilités élargies en matière de ressources

La gestion des ressources humaines

Les administrations fiscales performantes démontrent une volonté d'améliorer constamment la satisfaction et l'engagement de leur personnel parce qu'elles sont conscientes de l'effet positif de ce dernier sur la performance organisationnelle. Ainsi, l'Internal Revenue Service (IRS) des États-Unis mène chaque année une enquête sur l'engagement du personnel (*Employee Engagement Measure*). L'outil de mesure a été conçu à partir de 11 questions tirées du sondage effectué annuellement par l'agence fédérale responsable des ressources humaines, le US Office of Personnel Management. L'IRS utilise les résultats de cette enquête pour se comparer aux autres grandes agences fédérales et s'est fixé comme objectif de se situer, en 2017, autour du 75^e percentile en ce qui a trait à l'engagement de son personnel. En 2013, l'IRS se situait autour du 50^e percentile (8^e rang sur 15 agences fédérales de plus de 20 000 employés). Ses résultats sont suivis de près par l'IRS Oversight Board.

La formation est également importante dans un contexte où les lois et les règles sont régulièrement modifiées. Au Royaume-Uni et à Singapour, des mesures visant la formation de pointe des professionnels travaillant dans le domaine fiscal, y compris le personnel des administrations fiscales, ont récemment été mises en place. Ces mesures sont suivies par des organismes de l'industrie, du monde universitaire et de l'administration fiscale lesquels ont conclu un partenariat sous la forme d'une « académie fiscale » (*tax academy*).

À cet égard, l'OCDE remarque un resserrement des relations entre les administrations fiscales et les universités au cours des dernières années, une tendance que suit Revenu Québec. De plus, elle établit une relation qu'elle estime encourageante entre les administrations fiscales dont le personnel compte une proportion élevée d'employés possédant une formation universitaire et celles dont le personnel est majoritairement âgé de moins de 50 ans³⁶.

35. L'Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales*, p. 2 à 5, document de travail interne, 28 mai 2015 et L'Observatoire de l'administration publique, *Série d'encadrés liés au rapport d'évaluation de Revenu Québec – Encadré 12 : Utilisation des médias sociaux et autres outils technologiques*, 15 mai 2015.

36. OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 141.



Responsabilités autres que celles liées à l'administration fiscale

Les administrations fiscales membres de l'OCDE ne se limitent pas à la gestion et à la perception des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises, bien qu'il s'agisse du volet principal de leurs activités. Toutes, sauf une, gèrent une taxe sur la valeur ajoutée, plus des deux tiers (23) appliquent une taxe d'accise, et 17, une taxe immobilière. Un bon nombre d'entre elles sont également responsables des taxes relatives aux successions (21) et aux véhicules automobiles (18).

Par ailleurs, la dernière étude comparative de l'OCDE³⁷ sur les administrations fiscales montre que celles-ci prennent de plus en plus en charge des contributions liées à des programmes et à des crédits sociaux comme l'assurance emploi ou les rentes de retraite. Ainsi, en 2013, au moment de répondre au sondage sur lequel reposent les résultats de cette vaste enquête, 12 des 31 administrations fiscales membres dans lesquelles de tels programmes existent avaient intégré la perception de contributions sociales à celle des impôts et des taxes, et d'autres étaient en voie de le faire. Plusieurs arguments font valoir une telle intégration. Reprenant les éléments évoqués dans un document de travail du Fonds monétaire international de 2004, l'OCDE cite les suivants :

- La similarité des processus et des données nécessaires, c'est-à-dire l'identification de la clientèle, les systèmes qui permettent de colliger l'information provenant des employeurs, les processus de recouvrement, etc.
- L'utilisation plus efficiente des ressources, puisque l'ajout des activités de perception des contributions sociales à celles des administrations fiscales s'effectue à un coût marginal comparativement au maintien de ces activités au sein de deux organisations différentes.
- La raison d'être des organisations concernées, puisque la perception est au cœur des organisations responsables des taxes et des impôts; leur culture organisationnelle et leurs processus découlent de ce rôle. L'octroi de bénéfices et d'avantages sociaux est, quant à lui, la mission première des organisations responsables des programmes sociaux; leur culture et leurs processus découlent de ce rôle. L'expertise des organisations responsables des programmes sociaux en matière de perception ne peut donc être aussi optimale que celle des administrations fiscales. De même, compte tenu de la raison d'être des organisations à caractère plus social, les activités de perception pourraient même être considérées comme étant contre-intuitives pour ces dernières.
- La réduction des coûts administratifs à l'échelle du gouvernement, puisque les duplications sont éliminées.
- La réduction des coûts liés à la conformité, tant pour les contribuables que pour les organisations responsables.

Enfin, plusieurs administrations fiscales assument également des responsabilités qui ne sont liées ni à la gestion ni à la perception de taxes et d'impôts, comme le recouvrement des pensions alimentaires ou des prêts étudiants, le maintien des registres de population, l'évaluation foncière, les douanes et l'aide de dernier recours (assistance sociale). À titre d'exemple, 4 des 34 administrations fiscales membres de l'OCDE s'occupent du recouvrement des pensions alimentaires (Estonie, Belgique, Nouvelle-Zélande et République tchèque) et 8 gèrent celui des prêts étudiants (Australie, Canada en partie, Corée, Hongrie, Estonie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Les administrations fiscales de la Norvège, de la Suède et de l'Estonie sont responsables de la tenue du registre de la population de leurs pays respectifs, alors que celles de la République tchèque et de la Hongrie supervisent les loteries.

37. OCDE, *Tax Administration 2015*, p. 23-26 et FMI, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries*, p. 13, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04237.pdf>.



ANNEXE 2

**RAPPORT INDÉPENDANT
DE LA FIRME BDO**



RAPPORT INDÉPENDANT

Rédigé dans le cadre du bilan de
l'Agence du revenu du Québec

16 décembre 2015

BDO



Monsieur Florent Gagné
Président du conseil d'administration
Agence du revenu du Québec
3800, rue de Marly
Québec (Québec) G1X 4A5

Objet : Bilan de l'Agence du revenu du Québec

Monsieur Gagné,

C'est avec plaisir que nous vous présentons notre rapport à l'égard du mandat qui nous a été confié par l'Agence du revenu du Québec.

Les résultats de notre analyse, ainsi que nos recommandations, sont présentés dans le présent document, et ce, pour chacun des thèmes abordés par Revenu Québec dans son rapport intitulé Bilan quinquennal 2011-2016. Nous tenons à souligner l'excellente collaboration de l'ensemble des intervenants rencontrés. Un merci particulier au personnel de la direction générale de l'innovation et de l'administration pour leur contribution à la réalisation de ce projet.

Veuillez agréer, Monsieur Gagné, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Diane Fugère, CPA, CA
Vice-présidente du bureau de Québec
BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L.

Pierre Taillefer, CPA auditeur CA, CISA, CFE
Associé, Services-conseils
BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L.



Table des matières

MANDAT	1
TRAVAUX RÉALISÉS	2
CONSTATS GÉNÉRAUX QUANT À LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ET OBJECTIFS FIXÉS À L'AGENCE ET QUANT À SA PERFORMANCE	3
1) Gouvernance	3
2) Équité fiscale.....	5
3) Prestation de services aux citoyens et aux entreprises	6
4) Gestion responsable des ressources.....	8
5) Conclusion et recommandations.....	11
LE STATUT D'AGENCE A-T-IL PERMIS À REVENU QUÉBEC D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS	15
1) La gouvernance	15
2) Système de financement	15
3) La gestion des ressources.....	15
ÉVALUATION DE LA PERTINENCE D'APPORTER DES MODIFICATIONS À LA LARQ.....	17
1) Mission de l'Agence du revenu du Québec	17
2) Composition du conseil d'administration	17
3) Fréquence du rapport au gouvernement sur l'application de la loi	18

ANNEXE 1



MANDAT

En 2011, Revenu Québec a vu son statut être modifié passant de ministère à agence. L'article 200 de sa loi constitutive établit une obligation de reddition de comptes au gouvernement. Cet article précise que :

« Le ministre doit, cinq ans après la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la présente loi. Ce rapport doit notamment contenir des recommandations concernant la mise en œuvre de la présente loi et l'actualisation de la mission de l'Agence.

Ce rapport contient une évaluation sur l'efficacité et la performance de l'Agence, incluant des mesures d'étalonnage. »

Revenu Québec a élaboré, à l'interne, le rapport faisant état de l'application de la Loi. Cependant, son conseil d'administration souhaitait obtenir un avis externe portant sur les trois volets suivants :

- 1) Constats généraux quant à la mise en œuvre des obligations et objectifs fixés à l'Agence et quant à sa performance, incluant des recommandations s'il y a lieu.
- 2) Le statut d'agence a-t-il permis à Revenu Québec d'atteindre ses objectifs?
- 3) Évaluation de la pertinence d'apporter des modifications à la LARQ incluant l'actualisation de la mission.

Notre rapport a été rédigé sur la base des informations obtenues à la date du présent rapport, soit le 16 décembre 2015.

Les recommandations énoncées dans notre rapport ont été discutées avec le conseil d'administration et le président-directeur général de l'Agence du revenu du Québec.



TRAVAUX RÉALISÉS

Les travaux réalisés ont consisté en l'analyse de documents et à la tenue d'entrevues. C'est sur cette base que nous avons établi nos conclusions et recommandations.

Analyse de la documentation disponible

Nous avons d'abord analysé les informations préparées par Revenu Québec en regard de chacun des thèmes présentés dans le bilan et avons présenté nos commentaires quant à :

- La pertinence des informations présentées.
- La nécessité d'approfondir l'analyse de certains sujets.
- L'adéquation des données présentées et l'analyse de celles-ci.

Par la suite, nous avons pris connaissance des données d'étalonnage disponibles et avons formulé des commentaires sur la pertinence des informations à présenter.

Enfin, nous avons consulté divers documents traitant de gouvernance, de transformation d'organisme en agence et de bilans réalisés par d'autres organismes gouvernementaux.

Les données quantitatives présentées, dans les sections réalisées à l'interne par Revenu Québec ainsi que les résultats des travaux d'étalonnage, n'ont pas fait l'objet de validation de la part de BDO.

Entrevues

Des entrevues ont été réalisées avec tous les membres de la haute direction de Revenu Québec (la liste des personnes rencontrées est présentée en annexe).

Nous avons ensuite rencontré les présidents des comités du conseil d'administration ainsi que le président du conseil d'administration:

- Monsieur Florent Gagné, président du conseil d'administration, président du comité de gouvernance et d'éthique, président du comité ad hoc sur la planification stratégique 2016-2020
- Monsieur Michel Bouchard, président du comité des services aux particuliers et aux entreprises
- Monsieur W. Robert Laurier, président du comité de vérification
- Madame Denise Martin, présidente du comité des technologies de l'information
- Monsieur Pierre Roy, président du comité des ressources humaines

Les autres membres du conseil d'administration ont été invités à transmettre, sur base volontaire, leurs commentaires. À cet effet, le guide d'entrevue utilisé pour chacune des rencontres leur a été soumis.



CONSTATS GÉNÉRAUX QUANT À LA MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS ET OBJECTIFS FIXÉS À L'AGENCE ET QUANT À SA PERFORMANCE

Lors du dépôt du Budget 2009-2010, le gouvernement annonçait la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire et le discours sur le budget 2010-2011 confirmait la transformation de Revenu Québec en agence en date du 1^{er} avril 2011. Cette transformation incluait des obligations et objectifs en regard des quatre thèmes suivants :

- 1) La gouvernance
- 2) L'équité fiscale
- 3) La prestation de service aux citoyens et aux entreprises
- 4) La gestion des ressources

Nous présentons ci-après le résultat de notre analyse de chacun de ces quatre thèmes, incluant les points forts et les points d'amélioration pour chacun d'eux, et nos recommandations s'il y a lieu.

1) Gouvernance

La transformation de Revenu Québec s'est accompagnée du déploiement d'une nouvelle structure de gouvernance soit la mise en place d'un conseil d'administration (CA). L'ensemble des intervenants rencontrés nous ont confirmé qu'il s'agit, sans contredit, du changement le plus perceptible de la création de l'Agence.

La Loi confère au CA la supervision de l'administration de l'Agence. À cet égard, le CA approuve notamment le budget, les plans d'effectifs et d'investissement. Il adopte également diverses politiques structurantes touchant ces points et plusieurs autres.

Le CA s'est doté de mécanismes pour assumer ses responsabilités, particulièrement en créant des comités du CA en plus de ceux établis par la loi, et en procédant à l'adoption de documents structurants en regard de la gestion des ressources financières, humaines et informationnelles. Il n'a pas hésité à se faire accompagner par des intervenants externes pour évaluer dans quelle mesure il a mis en place les exigences requises et se faire conseiller sur les actions à déployer pour assurer la conformité à la loi.

Les points forts en matière de gouvernance

Le CA a assumé l'ensemble des responsabilités qui lui ont été dévolues par la loi¹. Parmi les éléments distinctifs versus un ministère, on observe notamment l'adoption de la politique sur la gestion des risques et le suivi des activités qui en découlent, à cet effet, mentionnons qu'il reste notamment les seuils de tolérance à définir.

¹ Voir la section 2 - Un mode de gouvernance redéfini, du bilan de l'Agence du revenu du Québec



La présence au sein du CA de membres externes à la fonction publique et de membres provenant de l'appareil gouvernemental, présente plusieurs avantages tant pour les uns que pour les autres. Les membres externes à la fonction publique permettent le questionnement de pratiques propres à la fonction publique et, de ce fait, l'opportunité de modifier les acquis. Les membres issus de la fonction publique facilitent la compréhension de certains modes de fonctionnement.

On nous a informé qu'au cours des années l'apport du travail des comités s'est raffiné. Une période d'adaptation a été requise pour définir la nature des informations à communiquer aux différents comités. Une amélioration notable a été observée à cet effet par les différents intervenants rencontrés. Plusieurs ont précisé que les interactions avec les comités du conseil d'administration ont permis d'approfondir l'analyse des dossiers. Les intervenants rencontrés observent un contrôle et un suivi plus étroits des activités et des budgets.

Les points d'amélioration en matière de gouvernance

La capacité du CA d'assumer certaines des responsabilités qui lui sont attribuées par la loi² a été altérée, principalement à compter de 2014-2015, par un ensemble de mesures émanant entre autres du Conseil du Trésor. Celles-ci sont venues, par exemple, limiter les heures travaillées et l'embauche, la capacité de contracter pour réaliser les investissements requis et, de façon générale, la capacité budgétaire, et ce, malgré que le budget de Revenu Québec n'est pas constitué de crédits budgétaires. Ce phénomène vient réduire le rôle d'un CA et remet en cause sa capacité décisionnelle.

Par ailleurs, l'article 6 de la LARQ traite de la possibilité que le ministre puisse donner au CA, par écrit, des directives sur certaines matières. Des échanges ont eu lieu entre le ministre, le PCA et le PDG, mais on nous a informés qu'aucune orientation officielle n'a été communiquée au CA. Certains des administrateurs consultés mentionnent qu'ils auraient souhaité avoir eu l'occasion de rencontrer le ministre pour échanger sur ses orientations stratégiques.

L'article 26, alinéa 13 de la LARQ attribue au CA la responsabilité d'adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de l'Agence incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires. Le CA assure un suivi régulier des indicateurs de performance qu'il a retenus et qui incluent ceux portant sur le plan stratégique.

Concernant l'étalonnage avec des entreprises similaires, le CA n'a pas adopté de mesures à cet effet. La direction de Revenu Québec a fait réaliser des exercices d'étalonnages sur des sujets qu'elle jugeait appropriés et certains des résultats obtenus ont été présentés au CA selon leur pertinence. La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État attribue aussi ces responsabilités au CA. La situation observée à l'Agence concernant l'adoption de mesures d'étalonnage n'est pas particulière à Revenu Québec.

² Voir l'article 26 de la Loi sur l'Agence du revenu du Québec



En effet, en juillet 2012 les auteurs d'une étude qualitative sur la nouvelle gouvernance des sociétés d'État, observait « Il règne aussi une certaine confusion quant au sens qu'il faut donner à cette disposition de la Loi, sa nécessité ne paraissant pas évidente pour tout le monde »³.

La mise en place des changements énoncés dans la loi a entraîné un accroissement du volume de travail, notamment pour la préparation des dossiers à être présentés aux comités du CA et la reddition de comptes destinée au CA. Le tout a évolué positivement depuis la création de l'Agence, mais des améliorations doivent encore être apportées. La plupart des intervenants rencontrés ont précisé que le respect de ces exigences a requis un accroissement des efforts consentis aux activités de reddition de comptes; certains précisent que l'ajout de ressources a été nécessaire.

2) Équité fiscale

L'augmentation du nombre de ressources, l'intensification des activités de contrôle fiscal et l'innovation dans les stratégies d'intervention ont contribué à l'atteinte des objectifs de récupération fiscale établis par le gouvernement, et ce, pour les quatre premières années d'existence de l'Agence. Revenu Québec reconnaît que les projets commencés dans le cadre du plan de retour à l'équilibre budgétaire (PREB) ont atteint leur maturité et que l'efficacité des méthodes traditionnelles a atteint un plateau.

Par ailleurs, en 2014-2015 les montants récupérés par dollar investi ont connu une baisse, passant de 9,52\$ à 7,70\$. Quoique Revenu Québec précise que ce résultat est attribuable à des situations non récurrentes et de nature exceptionnelle, il devra faire preuve de créativité pour poursuivre sur sa lancée. Les secteurs présentant les pertes fiscales les plus importantes, soit la construction et la restauration, ont fait l'objet de travaux particuliers permettant de recouvrer des sommes importantes. Les autres secteurs d'activités présentent un faible taux d'évasion fiscale, les prochains secteurs d'interventions devront donc être judicieusement sélectionnés.

Les points forts au niveau de l'équité fiscale

Revenu Québec a été innovant dans ses actions notamment au niveau de la prévention par le déploiement de campagnes promotionnelles visant à encourager les citoyens à respecter leurs obligations fiscales. Au niveau de la détection, des interventions ont été réalisées dans des secteurs présentant des risques accrus et des mécanismes ont été déployés pour favoriser l'observance fiscale en amont.

La réorganisation de la structure des enquêtes, de l'inspection et des poursuites pénales a entraîné une hausse du nombre d'employés et le recrutement de ressources ayant des profils diversifiés qui incluent dorénavant des diplômés en droit, en sécurité publique et en criminologie. Cet élargissement des compétences a permis de créer des équipes multidisciplinaires et d'avoir une meilleure efficacité.

³ La nouvelle gouvernance des sociétés d'État, Une évaluation qualitative, juillet 2012, page 20



De plus, cette direction a effectué une révision des façons de faire en s'inspirant des meilleures pratiques en enquête et élaboré des indicateurs de mesure permettant de mieux évaluer les résultats. Les résultats obtenus au niveau des amendes et des condamnations confirment la pertinence des choix effectués par Revenu Québec.

Revenu Québec a augmenté les effectifs attitrés au recouvrement et a revu ses façons de faire, ce qui a été bénéfique à la lumière des résultats présentés par Revenu Québec, en ce qui concerne la gestion des créances. En effet, malgré l'augmentation des créances fiscales Revenu Québec a été en mesure de maintenir le montant des comptes à recevoir à un niveau relativement stable depuis la création de l'Agence. De surcroît cela a été possible tout en réduisant le coût direct par dollar recouvré de 15,4 % depuis 2010-2011.

Les points d'amélioration au niveau de l'équité fiscale

Lors de nos rencontres, nous avons observé que les avis sont partagés quant à l'image que projette Revenu Québec auprès de la population. Pour certains l'image est très positive, la population apprécie le travail réalisé par Revenu Québec. Pour d'autres, le mandat de Revenu Québec, jumelé à la couverture médiatique négative, nuit à son image. Sur cet aspect, dans son rapport annuel 2014-2105, le Protecteur du citoyen fait état de 1 355 plaintes reçues concernant Revenu Québec sur un total de 11 105 pour l'ensemble des ministères et organismes, soit 12,2 %. La proportion était de 8,65 % en 2010-2011. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante révèle que 79 % des entrepreneurs qu'elle représente croient que Revenu Québec abuse de son pouvoir lorsqu'il traite avec les contribuables. L'image de Revenu Québec a été quelque peu ternie par ces publications. Le bilan fait d'ailleurs état de plans d'amélioration qui seront mis en œuvre à cet égard.

3) Prestation de services aux citoyens et aux entreprises

Revenu Québec prend des engagements envers sa clientèle quant à la qualité des services offerts. Les résultats des études réalisées par l'Observatoire de l'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ENAP) confirment que ses engagements quant à sa prestation de services et à la diffusion de ces informations auprès des contribuables se comparent avantageusement aux pays sondés. À ce chapitre, l'ENAP souligne la grande transparence de Revenu Québec.

L'Agence réalise aussi des sondages, en alternance entre les entreprises et les particuliers, sur les attentes et la satisfaction de sa clientèle à l'égard de ses services. Les taux de satisfaction obtenus sont en augmentation pour chacune des clientèles sondées.

Par ailleurs, des travaux importants ont été réalisés pour bonifier les informations présentées sur les sites internet destinés aux entreprises et aux particuliers et faciliter les transactions via le web.



Or, selon une étude réalisée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) en 2011, l'utilisation accrue des technologies et des services en ligne est considérée, par les deux tiers des administrations fiscales consultées, comme moyen d'améliorer la conformité fiscale.

Ces mécanismes contribuent à l'autocotisation et à l'observance fiscale qui est une des méthodes les plus efficaces pour percevoir les impôts et les taxes.

Revenu Québec a commencé à diversifier ses moyens de communication et accroît sa présence sur les réseaux sociaux comme en fait foi sa récente entrée sur Twitter.

Les points forts au niveau de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises

L'autonomie accordée à l'Agence au niveau des ressources financières et informationnelles a permis d'accroître les efforts investis dans le développement de la prestation électronique de services. Cela s'est traduit par une augmentation significative des pourcentages d'utilisation des services en ligne. Les résultats obtenus par Revenu Québec à ce chapitre se comparent avantageusement aux administrations fiscales incluses dans les études de l'OCDE.

Le sondage auprès de la clientèle est une pratique répandue au sein des administrations fiscales avec lesquelles Revenu Québec se compare. L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni réalisent ce type de sondage annuellement. Revenu Québec réalise, en alternance entre les entreprises et les particuliers, un sondage couvrant l'ensemble de la prestation de service. De plus, Revenu Québec réalise chaque année plusieurs sondages qui lui permettent de connaître l'opinion de la population sur divers sujets. Il s'agit d'une démarche structurée à l'intérieur du « Plan triennal des sondages ».

La réduction du coût des formalités administratives était aussi un enjeu important pour Revenu Québec. À cet effet, la baisse de près de 20% du coût de ces formalités depuis 2010, incluant entre autres une réduction de 17% en 2012, confirme le succès de Revenu Québec dans ce domaine.

Les points d'amélioration au niveau de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises

À compter de 2013-2014, Revenu Québec a modifié son approche de mesure de l'atteinte des engagements pris dans sa déclaration de services. Dorénavant, il mesure la progression de l'organisation en comparant les résultats de l'année en cours à la moyenne des résultats des trois dernières années et aux résultats de l'année précédente. Une performance moindre pour une année aurait pour effet d'abaisser l'objectif pour l'année suivante. La mesure de la performance ne doit pas reposer uniquement sur un accroissement de celle-ci, mais sur l'atteinte d'objectifs. L'utilisation de ces deux concepts, la mesure par rapport aux résultats passés, jumelée à l'identification d'objectifs contribuerait à l'identification des priorités, au déploiement de travaux, si nécessaires, et à l'évaluation de l'adéquation des ressources.



Les forums et les consultations publiques sont des moyens qui permettent d'obtenir, directement et sur une base itérative, l'avis et l'opinion des contribuables sur les programmes ainsi que sur les services offerts et en développement. La qualité de la prestation de services peut revêtir plusieurs formes, et les possibilités avec les solutions électroniques sont grandissantes.

Or, une étude souligne que Revenu Québec et l'ARC se démarquent de l'ensemble des organisations analysées comme étant celles qui utilisent très peu les moyens de consultation et d'échanges que sont les forums et les consultations publiques. Il s'agit là pourtant de moyens qui permettent aux administrations fiscales d'obtenir, directement et sur une base itérative, l'avis et l'opinion des contribuables sur les programmes ainsi que sur les services offerts et en développement⁴.

Revenu Québec a constaté une augmentation de plus de 100 % du nombre de consultations du site destiné aux entreprises. Cependant, le sondage « *Attentes et satisfaction des entreprises à l'égard des services de Revenu Québec 2013* » révèle que la satisfaction au regard de la facilité à trouver l'information est de 74,3 %, alors que les attentes à cet égard sont de 90,3 %. D'ailleurs, trois thèmes de ce sondage reçoivent un niveau de satisfaction inférieur à l'importance qui y est accordée par les entreprises sondées, soit : comprendre les informations, simplicité d'utilisation et facilité à trouver l'information.

4) Gestion responsable des ressources

Dans le cadre de la transformation de Revenu Québec en agence, le gouvernement lui a accordé une autonomie au regard, entre autres, de l'approbation du plan d'immobilisation, des états financiers, du budget annuel de l'Agence, du nombre et du plan d'effectifs et du plan d'investissement en technologie de l'information.

Une des composantes clés de la gestion responsable des ressources est l'optimisation de celles-ci. Cette dimension fait d'ailleurs partie des responsabilités du CA énoncées dans la LARQ.

Puisque les coûts engagés par l'organisation pour rendre l'ensemble des services sont déduits des montants perçus par Revenu Québec et à remettre au gouvernement, l'efficacité et la performance de l'Agence étaient, sont et seront des enjeux importants. En ce sens, l'organisation a réalisé plusieurs démarches de révision de processus et d'autres travaux sont prévus à cet effet.

⁴. Observatoire de l'administration publique, *Étude comparative en matière de qualité de services des administrations fiscales*, p. 2 à 5, document de travail interne, 22 mars 2015, finalisée le 28 mai 2015 et Série d'encadrés liés au rapport d'évaluation de Revenu Québec, Encadré 11 : « Qualité de services et engagements envers la clientèle », 15 mai 2015. Information mise à jour à la suite de la production par l'OCDE de son rapport *Tax Administration 2015*.



a. Gestion des ressources financières

La transformation en agence a entraîné des changements importants en matière de gestion des ressources financières. Au cours des dernières années, une adaptation a été requise concernant les processus d’approbation des orientations et d’élaboration du budget ainsi qu’en matière de reddition de comptes.

Récemment Revenu Québec a déployé des travaux dans le but de mesurer le coût de ses activités. Pour ce faire, les systèmes technologiques en place sont utilisés sans que des améliorations n’y aient été apportées, ce qui entraîne des délais pour la compilation des données.

Les points forts au niveau de la gestion des ressources financières

Revenu Québec a déployé les mécanismes nécessaires pour assurer une reddition de comptes appropriée. On peut notamment mentionner les efforts déployés pour mettre en place des processus d’attestation de la qualité des contrôles entourant la production et la divulgation de l’information financière. En outre, on peut souligner que l’organisation a réussi à limiter la croissance de ses dépenses malgré la hausse de son volume d’affaires, notamment au chapitre du nombre des clients (5 %) et des déclarations traitées (6,8 %). Depuis la mise en place de l’agence, la hausse moyenne des dépenses de Revenu Québec a été de 1,7 %.

Les points d’amélioration au niveau de la gestion des ressources financières

La gestion d’une organisation de l’ampleur de Revenu Québec nécessite de disposer d’informations en temps opportun. Revenu Québec pourrait se doter d’outils lui permettant d’être agile dans la génération et l’analyse des informations de gestion.

b. Gestion des ressources humaines

Revenu Québec s’est vu attribuer de nouvelles responsabilités en matière d’embauche et de dotation. Des procédures ont été élaborées et certaines ont été revues et adaptées pour assumer adéquatement les responsabilités dévolues à l’Agence et favoriser l’embauche dans de courts délais.

Les points forts au niveau de la gestion des ressources humaines

Les processus mis en place ont permis de réduire significativement les délais de dotation, ce qui a eu un impact favorable sur l’atteinte des objectifs dans plusieurs secteurs de l’organisation.

La souplesse dont a joui l’organisation dans la définition de son nouveau plan de classification des postes a permis à Revenu Québec de recruter des ressources spécialisées dans des postes stratégiques. Ces ajouts de personnel ont contribué à l’atteinte des objectifs, particulièrement au niveau de la récupération fiscale.



Les points d'amélioration au niveau de la gestion des ressources humaines

L'arrivée massive de nouveaux employés, conjuguée à l'attribution de nouvelles responsabilités du personnel déjà en poste, nécessite un certain temps d'adaptation et a pu représenter des défis.

À la lumière des résultats de l'étude réalisée par Revenu Québec auprès de ses employés, on constate que l'organisation fait face à certains défis en regard de la mobilisation des employés.

c. Gestion des ressources informationnelles

Une grande partie des activités de Revenu Québec sont réalisées en ayant recours aux technologies de l'information de sorte que la qualité de la prestation de services aux citoyens et aux entreprises est fortement influencée par le déploiement d'outils informatiques.

De plus, la vision d'affaires dont s'est dotée Revenu Québec est grandement liée à l'évolution des ressources informationnelles au sein de l'organisation. Des investissements importants ont été réalisés pour assurer le fonctionnement et le développement des systèmes requis et d'autres sont à prévoir pour permettre le déploiement de la vision d'affaires.

Les points forts au niveau de la gestion des ressources informationnelles

Depuis sa transformation en agence, Revenu Québec s'est doté d'une gouvernance en matière de gestion du portefeuille de projets et d'investissements en ressources informationnelles (RI). Le comité des technologies de l'information du CA est impliqué dans l'analyse et le suivi des projets.

Un des éléments clés de la gouvernance des TI est l'utilisation d'une approche d'évaluation de la rentabilité des projets d'investissements. Il s'agit d'un des éléments qui est considéré lors de la mise en priorité des projets.

Les points d'amélioration au niveau de la gestion des ressources informationnelles

Revenu Québec effectue un suivi rigoureux des retombées anticipées des projets d'investissements en ressources informationnelles. Ces projets ont des objectifs divers qui vont de la satisfaction du citoyen à l'efficacité des activités. Une décision a été prise voulant que 50% de la marge de manœuvre dégagée demeure dans la direction générale concernée. Toutefois, selon les informations obtenues il n'y a pas d'orientations ou d'attentes quant à une démonstration d'une utilisation optimale de cette nouvelle marge de manœuvre.



5) Conclusion et recommandations

L'analyse des informations présentées par Revenu Québec et les entrevues réalisées avec les dirigeants et certains administrateurs permettent de dresser un bilan positif de la transformation en Agence.

L'observance volontaire et l'autocotisation représentent des moyens efficaces de percevoir les impôts et les taxes à moindre coût. La poursuite des initiatives de simplification des démarches pour les contribuables et les allègements réglementaires et administratifs ne peuvent que contribuer à l'amélioration de l'expérience client et à la réduction des coûts liés à la perception des impôts et des taxes. En outre, les investissements supplémentaires en contrôle fiscal ont permis d'atteindre les objectifs du PREB et d'améliorer significativement le pourcentage d'utilisateurs des services électroniques.

Dans la conclusion de son bilan, Revenu Québec présente quelques pistes pour continuer à améliorer sa performance, notamment en ce qui concerne la gestion de ses relations avec la clientèle ainsi que l'évolution de son approche en contrôle fiscal. Nous sommes en accord avec ces pistes.

En complément, nous avons identifié certains points d'amélioration que Revenu Québec pourra considérer dans l'élaboration du plan d'action qui se dégagera de son bilan.

Recommandations

1- Directives du Secrétariat du Conseil du Trésor

Constat

Les impératifs économiques ont fait en sorte que le gouvernement a imposé certaines directives budgétaires à Revenu Québec depuis l'automne 2014. Les restrictions imposées avaient trait, entre autres, à l'embauche de personnel, aux dépenses de publicité, de formation, de déplacement et aux autres dépenses de fonctionnement de nature administrative. Il s'agit d'éléments qui ont une influence sur les services aux citoyens et sur les efforts consentis au regard des activités de contrôle fiscal et de la perception.

Revenu Québec, tout comme l'ensemble des ministères et organismes, doit contribuer à l'effort d'assainissement des finances publiques. Cependant, les limitations imposées par le gouvernement vont à l'encontre de l'autonomie de gestion que la LARQ accordait à Revenu Québec.



Recommandation

La nouvelle approche de financement coûts-avantages devrait être maintenue. Cependant, si le Gouvernement requiert de Revenu Québec qu'il contribue à l'effort d'assainissement des finances publiques, il serait alors opportun qu'il lui laisse le choix des moyens à prendre pour y parvenir, et ce, pour lui permettre de réaliser pleinement sa mission et offrir à la population un service à la clientèle adéquat.

2- Image de Revenu Québec

Revenu Québec accorde une grande importance à sa relation avec le citoyen, tel qu'en fait foi la déclaration de services aux citoyens et aux entreprises et les nombreux sondages réalisés auprès de sa clientèle. Or, il appert qu'au cours des dernières années certaines actions ont porté atteinte à son image. Des organismes ainsi que les médias ont émis des commentaires relativement à des interventions de Revenu Québec notamment au niveau des approches de travaux déployés et des conclusions qui en ont découlé. L'observance volontaire et l'autocotisation sont les moyens les plus économiques pour récupérer les impôts. Cependant, pour que la population y adhère il importe que Revenu Québec fasse la démonstration de son souci d'accompagner ceux qui souhaitent s'acquitter de leurs obligations sans pour autant négliger son rôle au niveau du contrôle fiscal et de la répression de la fraude.

En date des présentes, un plan d'action donnant suite au rapport du Protecteur du citoyen 2014-2015 a été préparé par Revenu Québec.

Recommandation

Revenu Québec doit prendre acte des situations dénoncées pour poursuivre les ajustements requis et ainsi faciliter la collaboration avec le citoyen.

3- Optimisation des ressources

Constat

L'optimisation des ressources est un concept mal compris souvent associé à tort à l'optimisation des processus, qui elle, relève davantage de la direction que du CA. L'optimisation des ressources vise à faire évoluer les ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles selon les meilleures pratiques en vigueur dans l'univers de référence de l'Agence. Il s'agit de se doter de différents plans d'action pour faire évoluer la gestion de ses différentes ressources selon les meilleures pratiques et la vision de l'organisation.



Revenu Québec s'est doté de plusieurs indicateurs mesurant ses résultats (efficacité) dont les principaux sont :

- ratio de récupération par dollar investi
- pourcentage d'utilisation des services en ligne
- indice global de satisfaction de la clientèle

Cependant, l'Agence possède peu de mesures pour évaluer son efficacité (atteindre les mêmes résultats à moindre coût). L'instauration de telles mesures permettrait à la direction et au CA de mieux cerner les sources d'optimisation, le cas échéant, et de se donner des plans d'action en cette matière.

Recommandation

Revenu Québec devrait procéder à l'implantation de mesures qui permettraient à la haute direction et au CA d'identifier les opportunités de réduire les coûts des opérations.

L'organisation devrait se doter d'outils qui lui permettent d'avoir une bonne compréhension de ses coûts en les segmentant en grandes catégories et ensuite par activité. Cette approche facilite l'analyse et la comparaison avec d'autres organisations. L'objectif serait alors de continuer à gérer efficacement les programmes de Revenu Québec et à le faire à moindre coût.

À titre d'exemple, nous croyons que Revenu Québec devrait minimalement distinguer les trois grandes catégories suivantes :

- Les activités de contrôle fiscal, dont on peut mesurer le « retour sur investissement ».
- Les activités de traitement et de services à la clientèle, qui contribuent à répondre aux objectifs de satisfaction des clientèles.
- Les activités de soutien qui devraient être réalisées au moindre coût possible et que l'on peut comparer à d'autres organisations.

Il nous apparaît impératif que cette réflexion soit faite en considérant que la rentabilité d'une activité peut évoluer dans le temps et que seule une mesure continue des coûts et des avantages de chacune permettra à la direction de prendre les décisions de gestion appropriées qu'il s'agisse de réallouer des ressources, d'augmenter celles-ci ou de les réduire.



4- Ressources humaines

Constat

Les résultats de l'étude sur la mobilisation démontrent que des efforts doivent être consentis, en ce qui a trait à l'attitude du personnel à l'égard de leur travail.

Les résultats d'un sondage réalisé par l'OCDE, concernant la satisfaction des employés et leur mobilisation révèlent qu'il s'agit de sujets qui revêtent une grande importance pour la majorité des administrations fiscales. La fréquence de consultation des employés varie de deux fois par année à une fois aux deux ou trois ans. La presque totalité des organisations sondées communique les constats à leur personnel et les consulte avant l'élaboration et la mise en place de plans d'action.

Parmi les bonnes pratiques recensées, on observe les suivantes :

Depuis 1999, un sondage est mené tous les trois ans auprès d'employés de ministères et organismes canadiens, incluant l'ARC, dans le but de mesurer l'opinion des employés concernant leur mobilisation, le leadership, l'effectif et le milieu de travail. En 2014, 182 165 employés ont rempli le questionnaire, pour un taux de réponse de 71,4 %. Les résultats détaillés sont disponibles sur le Web⁵.

La « *Finnish Tax Administration* » effectue une enquête annuelle sur la satisfaction du personnel. Les résultats font l'objet de discussions avec les employés dans chaque unité administrative.

La contribution du personnel est un élément clé dans la capacité de Revenu Québec de réaliser sa mission.

Recommandation

L'organisation devrait envisager d'accroître la fréquence de consultation de son personnel et s'assurer de leur implication dans l'identification et le déploiement de mécanismes visant à accroître leur mobilisation.

⁵ <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/modernizing-modernisation/pses-saff/index-fra.asp>



LE STATUT D'AGENCE A-T-IL PERMIS À REVENU QUÉBEC D'ATTEINDRE SES OBJECTIFS

Pour permettre à Revenu Québec de disposer des moyens nécessaires pour réaliser les objectifs fixés, le gouvernement a apporté des modifications au niveau du mode de gouvernance, du système de financement et de la gestion des ressources, par rapport à ce dont l'organisation disposait à titre de ministère.

1) La gouvernance

Tel que nous l'avons conclu à la section précédente, Revenu Québec a réussi la mise en place d'une structure et des mécanismes de gouvernance efficaces. À l'instar de plusieurs autres administrations fiscales à travers le monde, le gouvernement du Québec a donné à l'organisation les leviers nécessaires à la gestion adéquate de ses nouvelles responsabilités en matière de financement et de gestion des ressources.

À notre avis, la nouvelle approche de gouvernance de Revenu Québec a contribué positivement à l'atteinte des objectifs qui lui ont été confiés.

2) Système de financement

Les ministères et organismes sont une source de dépenses pour développer et assurer le maintien des services publics. Revenu Québec est quant à elle une source de revenus pour l'État. Puisque l'expérience montre que les investissements dans les activités de contrôle fiscal sont largement récupérés par les revenus supplémentaires générés, on peut conclure que les règles de financement de l'appareil public sont mal adaptées aux activités et aux responsabilités de Revenu Québec dans sa forme antérieure.

L'attribution à Revenu Québec d'un mode de gestion en fonction de ses coûts et avantages a permis de faire des choix contributeurs à l'atteinte des objectifs fixés par le gouvernement. Le plan de retour à l'équilibre budgétaire imposait une réduction des dépenses de l'État ainsi qu'une augmentation de ses revenus. Or, pour générer les revenus attendus, il était nécessaire d'investir dans les activités et actifs contributifs à la récupération de ceux-ci.

À notre avis, la nouvelle approche de financement de Revenu Québec a contribué très positivement à l'atteinte des objectifs qui lui ont été confiés.

3) La gestion des ressources

L'obtention d'un mode de financement basé sur les coûts et avantages a permis à l'Agence de disposer de moyens plus importants. L'organisation s'est aussi vue accorder plus de souplesse dans ses modes de gestion ce qui lui donnait l'opportunité d'optimiser l'utilisation de ses budgets supplémentaires.





Pour contribuer à l'atteinte des objectifs de récupération fiscale, l'Agence a procédé à des embauches massives d'employés répondant à des qualifications particulières, et ce, dans un court délai. La possibilité de recruter hors de l'enceinte de la fonction publique semble avoir été aussi un élément déterminant dans la capacité de pourvoir les postes dans les délais impartis.

L'autonomie consentie au niveau des ressources informationnelles a permis d'accélérer l'identification et l'initiation de projets porteurs pour les objectifs à atteindre au niveau de la prestation de services aux citoyens. Les décisions se sont prises à l'interne avec la contribution du comité des technologies de l'information.

La latitude au niveau de la gestion budgétaire jumelée à un mode de gestion basé sur la relation coûts-avantages, a permis d'accélérer la réalisation des actions approuvées par le CA en ce qui concerne les ressources humaines et informationnelles.

Les règles de fonctionnement du Secrétariat du Conseil du Trésor auxquelles était soumis Revenu Québec, tant au niveau des ressources humaines que des ressources informationnelles, auraient nécessité l'approbation de multiples dérogations pour permettre à l'organisation d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par le gouvernement. Quoiqu'il ait pu être possible de moduler les exigences, il est toutefois fort probable que le temps requis pour ce faire n'aurait pu permettre l'atteinte des objectifs dans les délais impartis.

À notre avis, l'autonomie accordée au niveau de la gestion des ressources a contribué très positivement à l'atteinte des objectifs qui lui ont été confiés.



ÉVALUATION DE LA PERTINENCE D'APPORTER DES MODIFICATIONS À LA LARQ

1) Mission de l'Agence du revenu du Québec

L'article 4 de la LARQ énonce la mission de l'Agence. Il s'agit d'un énoncé général qui confère beaucoup de latitude quant aux responsabilités qui peuvent être attribuées à Revenu Québec. Or, depuis la création de l'Agence, peu de nouvelles responsabilités lui ont été attribuées.

Considérant cela, ainsi que les échanges que nous avons eus avec des administrateurs et les membres de la haute direction, il appert à notre avis que l'énoncé de mission de Revenu Québec ne nécessite pas d'actualisation.

2) Composition du conseil d'administration

Constats

L'article 14 de la LARQ, qui établit les règles pour la composition du CA, précise qu'au moins quatre membres doivent travailler pour un ministère ou un organisme à qui des services de perception sont fournis par l'Agence et y occuper un poste de sous-ministre, de sous-ministre adjoint, de sous-ministre associé, de président ou de vice-président. Cette précision découle de la volonté des parlementaires de s'assurer de la présence au sein du CA de gens qui apportent au conseil le point de vue d'un client et qui ont de l'expérience en ce qui concerne la prestation de services publics.

Le respect de cette exigence présente certains défis. Les occupants de ces postes sont nommés par le conseil des ministres et, de ce fait, leur affectation peut changer à tout moment. Considérant les exigences de la Loi, ils peuvent demeurer en poste uniquement si leur nouvelle affectation est au sein d'un ministère ou organisme à qui des services de perception sont fournis par l'Agence. Depuis la création de l'Agence, huit administrateurs se sont succédé à l'un ou l'autre de ces quatre postes. Pour la moitié d'entre eux, leur affectation a été d'une durée inférieure à un an. Un poste est d'ailleurs vacant depuis mars 2015.

Divers écrits relatifs aux saines pratiques de gouvernance abordent le sujet de la continuité dans le fonctionnement du CA. Une étude publiée par l'ENAP réfère au déploiement de mécanismes pour s'assurer que le renouvellement des membres ne vienne pas compromettre la continuité dans les travaux et dans le fonctionnement du CA.⁶

Les informations recueillies lors de nos échanges avec les membres du CA ont aussi mis en lumière une préoccupation quant aux enjeux de continuité découlant du respect de cette exigence.

⁶ Pour une meilleure gouvernance des sociétés d'État, Les devoirs et responsabilités d'un conseil d'administration, École nationale d'administration publique



Recommandation

Nous proposons que le gouvernement :

Amende la LARQ pour assouplir les règles quant à la composition du conseil d'administration dans le but de permettre une continuité dans les travaux et le fonctionnement du CA ainsi qu'une contribution optimale de chacun des membres.

3) Fréquence du rapport au gouvernement sur l'application de la loi

Constats

La loi sur l'Agence du revenu du Québec prévoit la présentation d'un rapport au gouvernement sur l'application de la loi cinq ans après la date de son entrée en vigueur. Il n'y a aucune référence à la répétition d'un tel exercice à une fréquence établie. Or, la loi sur la gouvernance des sociétés d'État prévoit la réalisation d'un tel exercice tous les 10 ans. D'autres lois prévoient aussi une telle récurrence, c'est le cas notamment pour le CSPQ, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, et Hydro-Québec.

Recommandation

Nous proposons que le gouvernement :

Évalue la pertinence de requérir la présentation d'un rapport au gouvernement sur l'application de la loi sur l'Agence du revenu du Québec à une fréquence à établir.



ANNEXE 1

Membres de la haute direction de Revenu Québec rencontrés en entrevues :

- Monsieur Gilles Paquin, président-directeur général
- Monsieur Patrice Alain, vice-président et directeur général, Direction générale du traitement et des technologies
- Monsieur Hajib Amachi, vice-président et directeur général, Direction générale des entreprises
- Madame Nicole Bourget, vice-présidente et directrice générale, Direction générale des particuliers
- Me René Martineau, vice-président et directeur général, Direction générale de la législation et du registraire des entreprises
- Madame Josée Morin, vice-présidente et directrice générale, Direction générale du traitement des plaintes et de l'éthique
- Madame Line Paulin, vice-présidente et directrice générale, Direction générale des ressources humaines
- Monsieur Daniel Prud'homme, vice-président et directeur général, Direction générale de l'innovation et de l'administration
- Me François T. Tremblay, vice-président et directeur général, Direction générale du recouvrement
- Me Mario Bilodeau, directeur général des enquêtes, de l'inspection et des poursuites pénales
- Madame Élane Dumais, directrice principale, Direction principale des relations publiques et des communications
- Madame Sin-Bel Khuong, directrice et secrétaire générale, Bureau du président-directeur général et Secrétariat général



