



Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources
Printemps 2013

Non-production de déclarations à Revenu Québec

Impôts, taxes et retenues à la source

CHAPITRE

5

Faits saillants

Objectifs des travaux

Pour que le régime fiscal soit juste et efficace, tous doivent produire les déclarations exigées par la loi et payer les sommes dues. Revenu Québec doit donc mener des activités relativement au traitement de la non-production des déclarations.

Ces activités se font par trois directions générales, soit la Direction générale des entreprises (DGE), la Direction générale des particuliers (DGP) et la Direction générale du recouvrement (DGR), laquelle est responsable des dossiers des mandataires.

Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que Revenu Québec :

- encadre les activités liées à la non-production de déclarations dans un souci de performance, d'équité et de transparence ;
- gère avec diligence et équité ses activités.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la non-production de déclarations à Revenu Québec.

Revenu Québec n'a pas de cadre de gestion relatif au traitement des dossiers de non-production. Il n'y a pas d'harmonisation des directions générales ni d'intégration des processus.

Le choix des stratégies de repérage et de sélection des dossiers à analyser n'est pas suffisamment étayé. En conséquence, Revenu Québec ne peut avoir l'assurance que tous les dossiers pour lesquels il y a une irrégularité sont repérés et que ceux qui font l'objet d'un suivi ont le meilleur potentiel de rentabilité.

Les démarches effectuées pour le suivi des demandes de production varient fortement d'une direction générale à l'autre, et ce, sans que ce soit justifié et que la performance soit prise en compte. Revenu Québec n'a pas analysé les avantages et les inconvénients des différentes étapes à franchir pour le traitement des dossiers, ce qui lui aurait permis de déterminer le processus optimal.

Le mode de sélection des dossiers pour lesquels un avis de cotisation sur base d'indices sera transmis et la méthode utilisée pour établir la valeur des cotisations ne sont pas harmonisés. Pour sa part, la DGE a fait des choix à cet égard qui ne sont pas appuyés par une démarche complète. Par conséquent, plusieurs avis de cotisation sont délivrés sans qu'il y ait une réelle valeur attendue.

Les balises concernant l'application des pénalités et des amendes prévues dans les lois fiscales sont insuffisantes et interprétées différemment d'une direction générale à l'autre. Aucune amende n'est exigée de certaines catégories de contribuables et de mandataires.

Revenu Québec ne dispose pas d'information de gestion pertinente. Il ne peut pas évaluer l'efficacité et l'efficacité des activités liées à la non-production de déclarations ni apporter les correctifs requis.

L'information fournie pour rendre compte des activités liées à la non-production est incomplète. Par exemple, les résultats financiers ne sont pas mis en relation avec les sommes réellement récupérées par Revenu Québec. L'information présentée afin d'obtenir du financement du ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) pour des projets spécifiques et de rendre compte de leur performance ne permet pas de justifier les investissements demandés.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de Revenu Québec. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre. L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à Revenu Québec

- 1 Revoir les stratégies et les critères utilisés pour repérer et sélectionner les dossiers de contribuables et de mandataires à traiter, stratégies et critères qui devraient étayer davantage les démarches des directions générales.**
 - 2 Analyser son processus de suivi des demandes de production de façon à assurer une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre les directions générales.**
 - 3 Harmoniser le recours aux cotisations sur base d'indices ainsi que la méthode utilisée pour établir leur valeur afin qu'ils mènent à des résultats concluants.**
 - 4 Définir et établir des balises claires pour administrer les pénalités et les amendes en considérant la rentabilité et leur efficacité à susciter la production des déclarations.**
 - 5 Se doter d'une information de gestion qui permet d'évaluer la pertinence et l'efficacité des processus et apporter les ajustements requis, le cas échéant.**
 - 6 Définir un cadre de gestion relativement au traitement des dossiers des contribuables et des mandataires en situation de non-production.**
 - 7 Améliorer la reddition de comptes présentée au ministère des Finances et de l'Économie afin que l'information soit complète et représente fidèlement la situation, et ce, tant pour ses activités courantes que pour les projets spécifiques.**
 - 8 Étoffer la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion en fournissant de l'information qui permet de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs pour les activités liées à la non-production.**
-

Table des matières

1 Mise en contexte	6
2 Résultats de la vérification	9
2.1 Traitement des dossiers de non-production	9
Repérage et sélection des dossiers	
Suivi des demandes de production	
Cotisation sur base d'indices	
Pénalités et amendes	
Information de gestion et cadre de gestion	
Recommandations	
2.2 Reddition de comptes	21
Entente avec le ministère des Finances et de l'Économie	
Rapport annuel de gestion	
Recommandations	
Commentaires de l'entité vérifiée	27
Annexes et sigles	29

Équipe

Martin St-Louis
Directeur de vérification
Marc-André Bouchard
Annie Croteau
Christine Lavoie
Serge Nkuindja
Robert Ratté

Les individus, les particuliers en affaires, les sociétés de personnes et les fiducies sont considérés comme des particuliers.

Le principe de l'autocotisation veut que les contribuables et les mandataires établissent, déclarent et transmettent à Revenu Québec leurs déclarations, leurs contributions et les montants perçus à l'intérieur des délais prescrits.

1 Mise en contexte

Recettes fiscales

- 1 La mission de Revenu Québec consiste principalement à percevoir les impôts et les taxes. Les sommes reçues constituent des recettes fiscales. Revenu Québec perçoit également des recettes dites extrabudgétaires pour le compte de ministères et d'organismes, telles que la taxe sur l'hébergement pour le Fonds de partenariat touristique et les versements périodiques des employeurs pour la Commission de la santé et de la sécurité du travail. De plus, à la suite d'une entente convenue entre le gouvernement du Canada et celui du Québec, Revenu Québec administre, pour le compte du gouvernement canadien, la taxe sur les produits et services (TPS) sur le territoire québécois.
- 2 Toutes les sommes sont versées par des contribuables (**particuliers** ou sociétés) et des mandataires de Revenu Québec. Ces derniers sont constitués d'employeurs et d'entreprises qui, dans le cadre de l'application de différentes lois, doivent percevoir, au nom de Revenu Québec, les retenues à la source, les taxes telles que la taxe de vente du Québec (TVQ) ainsi que les recettes extrabudgétaires. Les sommes collectées ne font que transiter par les mandataires, qui doivent les retourner à Revenu Québec.
- 3 Les contribuables et les mandataires sont tenus de verser les sommes dues à Revenu Québec en fonction des délais prescrits. Au cours de l'exercice 2011-2012, les recettes ont totalisé 91,3 milliards de dollars, dont 26,8 milliards provenaient de l'impôt des particuliers, 6,7 milliards de l'impôt des sociétés et 20,2 milliards de la TVQ. Les sommes restantes étaient constituées d'autres taxes, impôts, droits et permis, ainsi que des recettes extrabudgétaires. L'annexe 2 présente une liste détaillée des catégories de recettes perçues par Revenu Québec pour l'exercice financier 2011-2012.

Contrôle fiscal

- 4 Pour que le régime fiscal soit juste et efficace, tous doivent produire les déclarations exigées par la loi et payer les sommes dues. S'ils ne le font pas, ils privent de fonds des programmes importants du gouvernement, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Le régime fiscal québécois repose sur le **principe de l'autocotisation**. Par conséquent, afin de préserver l'intégrité du régime, Revenu Québec doit s'assurer que les contribuables et les mandataires s'acquittent de leurs obligations et, pour ce faire, il doit effectuer des activités de contrôle. Celles-ci comportent notamment le traitement de la non-production des déclarations, la délivrance d'avis de cotisation à la suite d'ajustements apportés aux déclarations produites, la vérification et les enquêtes. Ces interventions permettent de protéger l'assiette fiscale, de garantir l'équité de traitement et de maintenir la confiance du public à l'égard du régime fiscal.

5 En plus de ses activités courantes de contrôle fiscal, financées à même son budget régulier, Revenu Québec se voit accorder par le ministère des Finances et de l'Économie (MFEQ) des sommes additionnelles afin de réaliser des projets spécifiques, dont certains sont en lien avec les activités associées à la non-production. Par exemple, pour l'exercice 2010-2011, Revenu Québec a obtenu 5 millions de dollars additionnels pour avoir recours à 75 équivalents temps complet (ETC) afin d'intensifier le traitement des dossiers de non-production des mandataires.

6 Une entente entre le MFEQ et Revenu Québec encadre les activités courantes de contrôle fiscal et les projets spécifiques. Elle prévoit notamment les aspects suivants :

- Revenu Québec et le MFEQ déterminent, dans le cadre d'un processus commun, des objectifs de récupération fiscale et le **taux d'encaisse fiscale** visé pour l'ensemble des interventions de récupération.
- L'ensemble des activités de la récupération fiscale fait l'objet de rapports transmis au MFEQ sur les résultats et l'utilisation des sommes attribuées. À cet égard, Revenu Québec produit notamment un rapport trimestriel et un bilan sur la récupération fiscale.
- Revenu Québec fait rapport de façon distincte pour chacun des projets spécifiques.

Le taux d'encaisse fiscale est la proportion des montants cotisés à la suite d'activités liées au contrôle fiscal qui est réglée, notamment en raison d'encaissements.

7 Les **résultats financiers**, aussi appelés résultats de récupération, sont les sommes que Revenu Québec estime pouvoir récupérer en raison des activités courantes de contrôle fiscal et des projets spécifiques. Ceux réalisés en 2011-2012 sont présentés à l'annexe 3.

Les résultats financiers représentent les recettes estimées par Revenu Québec. Les montants associés à la TPS sont exclus.

8 L'obligation de produire une déclaration est précisée dans diverses lois telles que la *Loi sur les impôts*. Ainsi, les particuliers ne sont pas toujours tenus de produire une déclaration, par exemple lorsqu'ils n'ont pas d'impôt à payer. Les sociétés et les mandataires, pour leur part, sont tous tenus de produire une déclaration afin de déterminer l'impôt à payer, même lorsqu'aucune somme n'est due, et de verser les sommes déjà perçues au nom de Revenu Québec. La fréquence prescrite pour produire une déclaration varie d'une clientèle à l'autre. Par exemple, les particuliers et les sociétés doivent produire leur déclaration chaque année, alors que les mandataires doivent généralement fournir les documents plus fréquemment. L'annexe 4 présente les principales déclarations qui doivent être transmises à Revenu Québec.

9 La production d'une déclaration représente généralement la première étape du processus à respecter quant aux obligations en matière d'inscription et de déclaration. De façon générale, c'est sur cette base que la cotisation est établie. Le traitement relatif à la non-production a pour but d'amener les contribuables qui n'ont pas produit de déclaration dans le délai prescrit, et qui auraient dû le faire, à rétablir leur situation fiscale. Il vise également à ce que les mandataires produisent leur déclaration et remboursent à Revenu Québec les sommes perçues en son nom.

10 Le traitement d'un dossier de non-production passe par quatre étapes principales.

Repérage	À partir des données inscrites dans les systèmes d'information, repérage des contribuables et des mandataires qui n'ont pas produit leur déclaration.
Sélection	À partir de critères (par exemple, les sommes dues estimées), sélection des dossiers qui feront l'objet de démarches additionnelles.
Suivi des demandes de production	Établissement de communications avec les contribuables et les mandataires afin de les amener à corriger leur situation fiscale, notamment en leur transmettant une demande de production d'une déclaration. Les contrevenants peuvent alors corriger leur situation en produisant une déclaration ¹ , ou en démontrant qu'ils n'ont pas à la produire.
Cotisation sur base d'indices	Lorsqu'un contribuable ou un mandataire ne corrige pas sa situation fiscale, délivrance d'un avis de cotisation dont le montant est établi à partir de l'information détenue par Revenu Québec. Les contrevenants peuvent aussi être passibles d'une pénalité et d'une amende.

1. Un avis de cotisation est alors transmis.

11 Lorsqu'il y a délinquance fiscale, c'est-à-dire que la déclaration n'est pas produite dans le délai prescrit, le traitement lié à la non-production peut mener à la délivrance d'un avis de cotisation estimative, aussi appelée cotisation sur base d'indices. Une créance est alors inscrite dans le système de perception de Revenu Québec et un **compte client** est créé, ce qui peut enclencher une procédure de recouvrement. Le solde à recouvrer peut inclure le montant des impôts, des taxes et des cotisations ainsi que les intérêts sur la créance et les pénalités. Revenu Québec, dans son rapport annuel de gestion pour l'année 2011-2012, a estimé que les résultats financiers qui pourraient être récupérés par les activités courantes liées à la non-production étaient de 190,1 millions de dollars.

Le compte client est composé des sommes dues à Revenu Québec. Il est créé à la suite de la délivrance d'un avis de cotisation qui peut être estimé sur la base d'indices, par exemple à partir des sommes déclarées par le contribuable ou le mandataire dans leurs dernières déclarations.

Rôles et responsabilités de Revenu Québec

12 Depuis le 1^{er} avril 2011, Revenu Québec est une agence autonome et imputable, sous la responsabilité du ministre des Finances et de l'Économie, qui exerce les fonctions de ministre du Revenu. Un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le gouvernement, est responsable de la gouvernance de Revenu Québec.

13 Revenu Québec est chargé de s'assurer du respect des obligations par les contribuables, notamment de la production des déclarations. Pour ce faire, il choisit d'effectuer différentes activités de contrôle, dont celles relatives au traitement des dossiers de non-production. Il doit notamment encadrer les activités liées au contrôle, traiter promptement les cas repérés et recouvrer les sommes dues. Ses interventions en la matière doivent se faire dans un souci de performance, d'équité et de transparence.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

15 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le traitement des dossiers de non-production et la reddition de comptes relative à cette activité de contrôle fiscal.

2.1 Traitement des dossiers de non-production

16 Le traitement des dossiers de non-production est fait par trois directions générales de Revenu Québec, soit la Direction générale des entreprises (DGE) pour l'impôt des sociétés, la Direction générale des particuliers (DGP) pour l'impôt des particuliers, la Direction générale du recouvrement (DGR). Cette dernière est, elle, responsable du traitement des dossiers des mandataires (taxes et retenues à la source), en plus d'assumer des responsabilités plus générales à l'égard de tous les dossiers pour lesquels une créance a été inscrite et qui font l'objet d'une procédure de recouvrement.

17 Une part importante des contribuables peuvent être concernés par les travaux de la DGR et par ceux de l'une ou de l'autre des deux autres directions générales impliquées dans le traitement lié à la non-production. Par exemple, en plus de ne pas avoir soumis les documents relatifs aux taxes et aux retenues à la source exigés des mandataires, les particuliers en affaires et les sociétés peuvent également être en situation de non-production pour les déclarations d'impôt. Selon Revenu Québec, les dossiers communs à la DGE et à la DGR touchaient environ 30 000 sociétés tandis que ceux communs à la DGP et à la DGR concernaient 4 000 particuliers en affaires en 2011-2012. De plus, tous les dossiers de la DGE et de la DGP qui nécessitent une procédure de recouvrement sont transférés à la DGR.

18 Au printemps 2012, notamment afin d'harmoniser les processus de chacune des directions générales, surtout celui relatif à la délivrance d'avis de cotisation sur base d'indices, les responsables de chacune des directions impliquées dans le traitement des dossiers de non-production ont convenu de la mise en place d'un comité de travail interdirections. L'harmonisation recherchée, qui ne remet pas en cause les processus propres à chacune des directions, vise à assurer la production des déclarations par les contribuables et les mandataires et à maximiser les revenus et les recettes de Revenu Québec. Le comité de travail s'est réuni à plusieurs reprises et a relevé plusieurs différences dans le traitement des dossiers de non-production réalisé par les directions générales.

19 De notre côté, à la suite de nos travaux de vérification, nous faisons le constat suivant à l'égard du traitement des dossiers de non-production.

20 Le traitement des dossiers de non-production effectué par Revenu Québec comporte plusieurs lacunes et il n'y a pas d'harmonisation des directions générales ni d'intégration des processus.

Repérage et sélection des dossiers

21 La DGE utilise l'information colligée dans le registre des entreprises pour identifier les sociétés qui n'ont pas produit leur déclaration, tout en procédant à certaines exclusions, telles que les sociétés ayant déclaré faillite.

22 La DGP doit, pour sa part, réaliser des travaux pour distinguer les particuliers qui n'ont pas produit de déclaration et qui, potentiellement, doivent des sommes à Revenu Québec de ceux qui n'ont pas à soumettre de documents, compte tenu du fait qu'ils ne doivent aucune somme. À titre d'exemple, c'est le cas des personnes de moins de 18 ans, dont la grande majorité n'a pas de revenus, ou de celles qui sont en situation de faillite. Les travaux se font par l'entremise de programmes informatiques de repérage. Au **programme régulier de repérage** s'ajoutent 19 autres programmes qui utilisent des critères plus spécifiques tels que l'indice de richesse (calculé notamment à partir des avoirs que possède le particulier).

23 Les mandataires, eux, doivent s'inscrire aux fichiers de Revenu Québec, notamment pour obtenir un numéro de TVQ. La DGR utilise cette information pour faire la liste des mandataires qui n'ont pas produit leur déclaration.

Critères de repérage et de sélection

24 Le choix des stratégies de repérage et de sélection permettant de déterminer les dossiers qui doivent faire l'objet de démarches supplémentaires, y compris la sélection des critères utilisés, n'est pas suffisamment étayé par les directions générales concernées.

25 En conséquence, Revenu Québec ne peut avoir l'assurance que tous les dossiers pour lesquels il y a une irrégularité sont repérés et que ceux qui font l'objet d'un suivi ont le meilleur potentiel de rentabilité.

26 À la DGE, tous les dossiers pour lesquels il y a une non-production de la déclaration font l'objet d'un suivi et Revenu Québec communique par écrit avec les sociétés pour les amener à régulariser leur situation fiscale. Lorsque les sociétés ne se conforment toujours pas, un avis de cotisation sur base d'indices leur est délivré (ce sujet sera traité dans une section ci-après). Peu de travail de repérage et de sélection des dossiers est effectué pour trouver ceux qui représentent un réel potentiel de récupération. Cela occasionne une surcharge de dossiers pour la DGR puisque ces derniers lui sont transférés une fois l'avis de cotisation délivré. La croissance de l'inventaire des dossiers n'est pas nouvelle pour le Vérificateur général, car elle a déjà été soulevée dans son rapport portant sur le recouvrement des créances fiscales de novembre 2011.

Pour le programme régulier de repérage, on sélectionne notamment des dossiers pour lesquels un relevé de revenus d'emploi a été délivré par l'employeur. Ce programme a permis, pour l'année d'imposition 2010, de recenser 53 200 situations de non-production, soit 52 % des dossiers sélectionnés. Les autres dossiers de non-production (48 %) avaient été identifiés par l'un des 19 autres programmes.

27 De plus, la DGE exclut pour des raisons légales ou administratives certains dossiers de sociétés en cours de traitement. Par exemple, les sociétés ayant déclaré faillite, celles dont l'adresse postale est celle d'une firme de professionnels des services financiers ou les sociétés à qui on a envoyé une communication écrite qui est revenue par retour de courrier sont exclues et ne font pas l'objet d'une démarche additionnelle. La DGE n'a pu démontrer que les cas d'exclusion avaient été analysés ou étaient suffisamment appuyés sur le plan juridique. De plus, les critères d'exclusion utilisés par cette direction n'ont pas fait l'objet d'une démarche adéquate d'approbation, par exemple auprès de la haute direction. Étant donné que toutes les sociétés doivent produire une déclaration en vertu de la loi, nous nous serions attendus à trouver de l'information pour soutenir les choix de la DGE.

28 Pour sa part, la DGP n'applique pas de contrôles systématiques pour s'assurer que son processus est rigoureux. Pourtant, les programmes informatiques de repérage supposent plusieurs intervenants, mais il n'y a pas de réelle coordination entre eux. Chacun des acteurs joue son rôle sans chercher à coordonner ses actions avec celles des autres intervenants :

- Une unité administrative faisant de la lutte à l'évasion fiscale, unité qui relève d'une autre direction générale, a développé certains des programmes de repérage de la DGP.
- L'équipe du soutien administratif de la DGP est, quant à elle, responsable de mettre à jour les critères inscrits dans les programmes et, pour tous les programmes qui utilisent des critères spécifiques, de fournir les listes de dossiers aux équipes de la DGP qui font le traitement des dossiers de non-production.
- Les équipes de la DGP qui font le traitement lié à la non-production ont le choix de sélectionner tous les dossiers qui feront l'objet d'un suivi ou d'en exclure certains.

29 La complexité du processus de repérage et la présence de plusieurs intervenants nécessitent la mise en place des mesures de contrôle qui assurent notamment que les programmes sont mis à jour au moment opportun et que tous les dossiers repérés sont inscrits dans le système, ce qui n'est pas le cas. Nous n'avons pas trouvé d'éléments prouvant que les critères de sélection sont mis à jour sur une base régulière et que le gestionnaire responsable de la non-production est informé des changements effectués. L'absence de contrôle pourrait faire en sorte que des critères inappropriés soient utilisés et que des dossiers ne soient pas repérés, alors qu'ils auraient dû l'être.

30 Comme le choix de sélectionner ou non l'ensemble des dossiers est laissé à la discrétion de chacune des équipes, leur décision peut être influencée par le volume de dossiers ou la disponibilité des ressources. De plus, aucun contrôle ne permet à la DGP de s'assurer que tous les dossiers retenus seront éventuellement inscrits dans le système de non-production. De même, il n'y a aucune

information qui donnerait l'assurance que tous les programmes de repérage ont été appliqués et que les raisons justifiant l'exclusion de certains dossiers ont été documentées. L'absence de portrait complet et le manque de contrôle de la DGP font en sorte qu'il y a des risques que des dossiers qui devraient faire l'objet de démarches additionnelles pour récupérer les sommes dues ne soient pas examinés.

31 Afin d'améliorer le repérage et la sélection des dossiers par un meilleur calcul de leur rentabilité anticipée, la DGP a entrepris le développement d'une solution informatique. Le coût du projet est estimé à 5,5 millions de dollars. Selon Revenu Québec, en resserrant les critères utilisés pour le calcul de la rentabilité associée aux dossiers, il serait possible de réaliser une récupération fiscale additionnelle de 14,5 millions de dollars par année, dont 6,6 millions pour le traitement lié à la non-production. Pour soutenir ces chiffres, Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous fournir la documentation précisant quels critères devraient être resserrés, les justifications y afférentes et l'analyse appuyant l'évaluation de la récupération additionnelle pour la non-production.

Lorsque des montants sont déjà en souffrance, le dossier de non-production du mandataire est automatiquement transmis au recouvrement étant donné que des recours sont déjà entrepris à ce niveau.

32 Quant à la DGR, le seul critère qu'elle utilise pour sélectionner les dossiers des mandataires est la valeur des sommes dues, soit les **montants déjà en souffrance**, soit la valeur des sommes dues estimée à partir des montants déclarés au cours des dernières années. Par contre, lorsqu'il s'agit de nouveaux mandataires ou de mandataires qui n'ont pas produit de déclaration les dernières années, il n'y a pas d'historique et le processus fait en sorte que la somme due est nulle; par conséquent, le dossier ne fait l'objet d'aucun suivi.

33 Cette direction générale a entrepris en 2012-2013 une démarche afin de modifier sa stratégie et d'ajouter des critères pour sélectionner les dossiers, notamment des critères associés au secteur d'activité économique. Elle a analysé la rentabilité potentielle de 2844 dossiers provenant de secteurs d'activité à risque, dont la somme due avait été estimée à zéro, ou pour lesquels la DGR évaluait que Revenu Québec devait de l'argent aux mandataires. La démarche a amené la production d'une déclaration pour 702 dossiers, soit une cotisation moyenne de 948 dollars par dossier. Nous encourageons la DGR à poursuivre ses démarches afin de resserrer ses critères de sélection des dossiers et de les utiliser dans ses activités courantes.

Délai de repérage

La date statutaire de production est la date limite légale pour produire les déclarations. Cette date est le 30 avril pour l'impôt des particuliers et le 15 juin pour les particuliers en affaires.

34 Une fois le repérage terminé, Revenu Québec transmet une demande de production. À la DGE, les directives de travail prévoient qu'une demande de production doit être transmise au contribuable 90 jours après la **date statutaire de production**, tandis qu'à la DGP, il est prévu de faire la demande de 120 à 180 jours après cette date. La DGR a prévu un délai de 45 jours.

35 À la DGP, il y a un délai important avant que le travail de repérage des dossiers de particuliers qui n'ont pas produit leur déclaration commence.

36 Par exemple, pour le programme régulier de repérage appliqué par la DGP, le travail sur les dossiers relatifs à l'année d'imposition de 2010 et dont la date statutaire de production est principalement le 30 avril 2011 a débuté en février 2012, soit plus de 270 jours après cette date. Ainsi, le délai de 120 à 180 jours entre la date statutaire de production et celle de transmission d'une demande de production, qui est prévu dans les directives de travail, ne peut être respecté. Cette situation est préoccupante puisque le repérage et la sélection des dossiers ne sont que les premières étapes de la démarche. En outre, plus les dossiers prennent de l'âge, plus il devient difficile de récupérer les sommes dues, le cas échéant.

37 Le repérage et la sélection des dossiers de sociétés et de mandataires qui n'ont pas produit de déclaration se font dans un délai conforme aux directives de travail de la DGE et de la DGR.

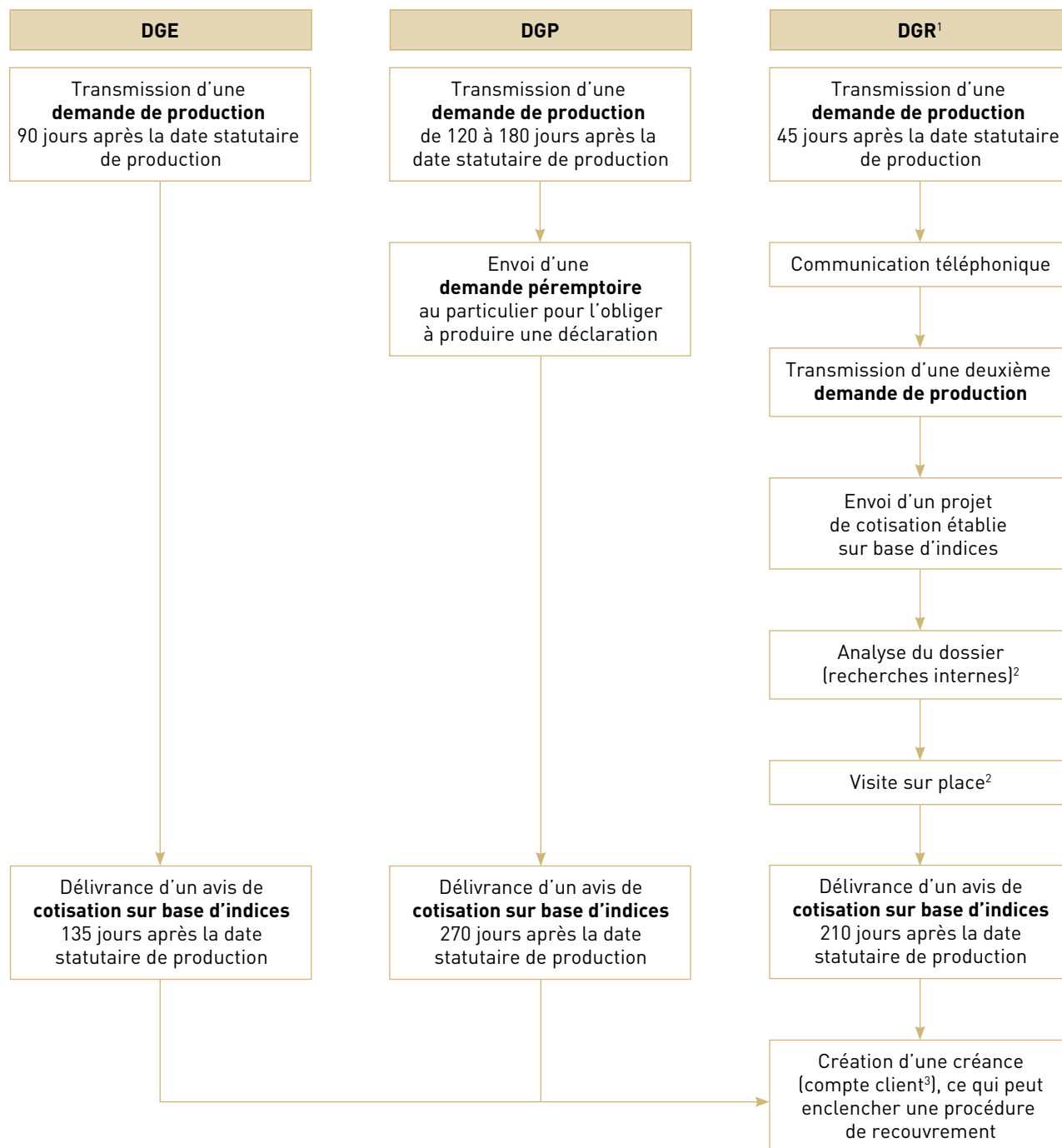
Suivi des demandes de production

38 Le suivi des dossiers pour lesquels il n'y a pas eu de production de la déclaration se fait par différentes communications avec les contribuables et les mandataires, notamment par une demande de production de déclaration ou une **demande péremptoire**. À tout moment, les contrevenants peuvent corriger leur situation en produisant une déclaration ou en démontrant à Revenu Québec qu'ils n'ont pas à le faire. Comme nous l'avons mentionné précédemment, lorsqu'il y a délinquance fiscale, le traitement lié à la non-production peut mener à la délivrance d'un avis de cotisation sur base d'indices, lequel peut enclencher une procédure de recouvrement.

39 Le processus de suivi des demandes de production est différent selon la direction générale impliquée (figure 1). Notons que les délais inscrits dans cette figure sont ceux prévus dans les directives de travail.

La demande péremptoire exige, dans un délai raisonnable, la production de renseignements, de documents, de déclarations ou de rapports, qu'ils soient ou non prescrits par une loi fiscale. En cas d'absence de production des documents, des recours légaux peuvent être entrepris.

Figure 1 Dossiers de non-production : processus et délai prévu



1. Le processus de la DGR est celui suivi pour les dossiers de mandataires qui n'ont pas déjà des montants en souffrance. Le délai indiqué peut varier en fonction des étapes qui sont franchies.
2. Une analyse du dossier, des recherches internes et une visite sur place sont effectuées seulement lors d'un doute sur l'existence d'activités commerciales.
3. Le compte client regroupe les avis de cotisation délivrés et impayés, les intérêts courus et les frais déjà demandés.

Analyse du processus de suivi

40 Revenu Québec n'a pas analysé les avantages et les inconvénients des différentes étapes à franchir pour le traitement des dossiers relatifs à la non-production, ce qui lui aurait permis de déterminer le processus optimal. Les démarches effectuées pour le suivi des demandes de production varient fortement d'une direction générale à l'autre, et ce, sans que ce soit justifié et que la performance soit prise en compte.

41 Avant de délivrer un avis de cotisation sur base d'indices, Revenu Québec communique avec le contribuable ou le mandataire de différentes façons. Le nombre et la nature des communications effectuées varient d'une direction générale à l'autre sans qu'il y ait de justification. Une seule communication est établie par la DGE auprès des sociétés avant la délivrance de l'avis de cotisation tandis que la DGP fait deux interventions avant cette étape et la DGR en fait six au maximum.

42 Notons aussi une autre différence : seule la DGP a recours à la demande péremptoire et les avis sont partagés quant à son utilité. De l'opinion de la DGE, les avis de cotisation sur base d'indices incitent davantage à produire les documents que la demande péremptoire, en plus de réduire la durée du processus. Pour la DGP, la demande péremptoire pousse un nombre significatif de contribuables à produire leur déclaration, en plus de permettre l'imposition d'une amende (voir la section Pénalités et amendes).

43 Revenu Québec n'a pas statué sur le processus qui favorise le plus la production des déclarations et le maintien d'un haut niveau d'autocotisation et n'a pas fait d'analyses à cet égard.

44 Puisqu'il n'y a pas d'analyses ni d'information à ce sujet, nous avons colligé à partir des données inscrites dans les systèmes d'information de Revenu Québec certains renseignements relatifs aux contribuables considérés comme étant en situation de non-production pour l'année 2010. Il a été impossible de réaliser cet exercice avec les dossiers des mandataires parce que les systèmes d'information ne permettaient pas d'obtenir de données liées aux étapes du processus sur une base comparable. Le tableau 1 donne l'état au 28 février 2013 des dossiers concernant les contribuables qui n'ont pas produit leur déclaration pour l'année 2010, dossiers qui ont fait l'objet d'un repérage par la DGE (122 039 dossiers) et la DGP (101 615 dossiers).

Tableau 1 Bilan au 28 février 2013 des dossiers de non-production de 2010

	Sociétés (DGE)	Particuliers (DGP)
Déclaration produite	30 064	43 912
Avant l'envoi d'une demande de production	n.d.	20 944
À la suite d'une demande de production	n.d.	11 181
À la suite d'une demande péremptoire	s.o.	11 787
Autres	91 975	57 703
Délivrance d'un avis de cotisation sur base d'indices	52 919	16 677
Arrêt du traitement ¹	n.d.	14 551
Dossiers toujours en traitement ²	n.d.	26 475
Dossiers ayant fait l'objet d'un repérage	122 039	101 615

1. Le traitement du dossier a été arrêté, mais il n'y a pas eu de production d'une déclaration et aucun avis de cotisation sur base d'indices n'a été délivré.

2. Les dossiers étaient toujours en traitement le 28 février 2013. Une demande de production ou une demande péremptoire pouvaient avoir été envoyées, mais aucune déclaration n'avait été produite et aucun avis de cotisation sur base d'indices n'avait été délivré.

45 Ce tableau met en lumière les faits suivants :

- L'envoi d'une demande péremptoire par la DGP amène la production d'un nombre significatif de déclarations qui n'ont pas été transmises après la demande de production initiale. Des 44 000 déclarations de particuliers produites, près de 12 000 (soit 27 %) l'ont été à la suite de l'envoi de la demande péremptoire.
- À la DGP, 58 % des dossiers sont régularisés (déclaration produite ou arrêt du traitement) avant la délivrance d'un avis de cotisation sur base d'indices.

Délai lié au suivi

46 Le délai administratif prévu par Revenu Québec pour effectuer le suivi des dossiers varie d'une direction générale à l'autre sans que ce soit justifié, et aucun contrôle n'est fait à l'égard de cet élément de la performance.

47 Il est prévu dans les directives de travail de Revenu Québec que l'avis de cotisation sur base d'indices est délivré aux sociétés qui n'ont pas produit leur déclaration 135 jours après la date statutaire de production ; le délai prévu est de 270 jours pour les particuliers et peut atteindre 210 jours pour les mandataires.

48 De plus, ce délai ne fait l'objet d'aucun contrôle de la part de Revenu Québec. D'ailleurs, celui de la DGP n'est pas respecté, en raison du délai nécessaire pour appliquer les programmes de repérage.

Cotisation sur base d'indices

49 Lorsqu'un contribuable ou un mandataire en situation de non-production ne corrige pas sa situation, Revenu Québec peut délivrer un avis de cotisation. Il doit alors utiliser différents indices pour établir le montant de la cotisation.

50 Pour estimer la somme due, différentes données disponibles peuvent être utilisées, notamment celles obtenues lors de déclarations antérieures.

51 Le mode de sélection des dossiers qui feront l'objet d'un avis de cotisation sur base d'indices et la méthode utilisée pour établir la valeur des cotisations ne sont pas harmonisés; pour sa part, la DGE a fait des choix à cet égard qui ne sont pas appuyés par une démarche complète.

52 Pour les sociétés, une cotisation sur base d'indices est établie par la DGE pour tous les dossiers sélectionnés et le montant minimum des cotisations a été fixé à 8 000 dollars, et ce, sans que cette somme soit justifiée. Par conséquent, plusieurs avis de cotisation sont délivrés sans qu'il y ait une réelle valeur attendue; en outre, l'écart entre le montant cotisé et celui effectivement récupéré est important.

53 Ainsi, un avis de cotisation sur base d'indices a été délivré pour 52 919 sociétés qui n'avaient pas produit leur déclaration d'impôt de 2010; le montant atteint 654 millions de dollars.

- En date du 28 février 2013, 31 605 des 52 919 sociétés auxquelles Revenu Québec a délivré un avis de cotisation sur base d'indices (au total 408 millions de dollars) ont produit leur déclaration. Elles ont déclaré devoir à Revenu Québec 14 millions de dollars, soit 3,4 % du total.
- Pour 21 314 autres sociétés (40 % de celles ayant reçu un avis de cotisation), Revenu Québec n'a toujours pas reçu de déclaration plus de deux ans après la date statutaire de production. Il est donc raisonnable de croire qu'une très faible portion des 246 millions de dollars liés à ces avis sera récupérée.

54 En conséquence, depuis juillet 2012, la DGR ne se concentre plus sur le recouvrement des sommes pour un nombre important de dossiers de non-production des sociétés; en effet, elle considère que la cotisation sur base d'indices est de faible valeur. En date du 28 février 2013, le nombre de dossiers pour lesquels un avis de cotisation sur base d'indices a été délivré à une société sans que la DGR fasse d'autres démarches s'est élevé à plus de 6 000; les cotisations représentent globalement 166 millions de dollars.

55 Comme nous le présentons dans la figure 1 (section Suivi des demandes de production), la DGP et la DGR font plus d'interventions avant d'envoyer un avis de cotisation sur base d'indices et le montant des cotisations est basé sur une estimation plus rigoureuse des sommes dues. La DGP utilise l'historique des sommes déclarées et majore le montant de 15 %. Pour sa part, la DGR se base sur les déclarations antérieures pour estimer les retenues à la source qui peuvent être dues et fait de même en ce qui a trait aux taxes, mais elle ne tient pas compte des crédits de taxes qui ont été réclamés dans le passé.

La pénalité pour production tardive est un pourcentage sur le solde de l'impôt à payer. Lorsque le solde dû est nul, aucune somme n'est à payer. À titre d'exemple, pour l'impôt des sociétés et des particuliers, la pénalité est de 5 % de l'impôt impayé au moment où la déclaration doit être produite et une pénalité additionnelle de 1 % de cet impôt pour chaque mois entier, jusqu'à concurrence de 12 mois.

Pénalités et amendes

56 En vertu des lois fiscales, une pénalité pour omission de production peut être exigée du contribuable fautif. Celui-ci encourt une pénalité de 25 dollars par jour que dure l'omission ; le maximum est de 2 500 dollars. Une **pénalité pour production tardive** est également prévue dans la législation.

57 La loi précise aussi que, si le contribuable omet de produire une déclaration ou un rapport de la manière et à l'époque prescrites par une loi fiscale, une amende d'au moins 100 dollars par jour que dure l'omission peut être exigée. Contrairement aux pénalités, cette amende est de nature pénale et demande l'intervention du contentieux de Revenu Québec, qui doit effectuer les démarches. Les revenus provenant des amendes sont associés à des poursuites pénales et ne sont pas inscrits dans les résultats de Revenu Québec, mais dans ceux du ministère de la Justice.

58 Revenu Québec dispose de certaines balises concernant l'application des pénalités et des amendes. Toutefois, elles sont insuffisantes et interprétées différemment d'une direction générale à l'autre.

59 Revenu Québec s'est doté de directives organisationnelles relatives à l'application des pénalités, directives qui précisent les critères à remplir et les modalités de leur application ; leur but est notamment d'assurer un traitement cohérent et équitable. De telles directives n'existent pas pour le traitement des amendes. Par conséquent, aucune amende n'est exigée de certaines catégories de contribuables et de mandataires.

60 Les directives organisationnelles et les instructions de travail y afférentes indiquent que l'application de la pénalité pour production tardive doit s'appliquer à tous les cas, ce qui est effectivement fait par Revenu Québec.

61 Toutefois, les directives et les instructions de travail fournissent peu d'indications quant à l'application de la pénalité pour omission de production et elles sont muettes par rapport aux amendes. Certaines directions ont apporté des précisions à leurs propres procédures opérationnelles ; par conséquent, l'application de ce type de pénalité et des amendes diverge d'une direction de Revenu Québec à l'autre :

- La DGE n'applique pas la pénalité pour omission ni l'amende d'au moins 100 dollars par jour.
- Les procédures opérationnelles de la DGP précisent que la pénalité pour omission de production est exigée uniquement pour les **récidivistes**. En ce qui a trait aux amendes, une somme maximum de 400 dollars par année est prévue. Une telle amende est imposée au total pour 3 000 dossiers seulement : le contentieux de Revenu Québec mentionne ne pas avoir les ressources nécessaires pour traiter davantage de dossiers.
- La DGR n'impose pas d'amendes et n'exigeait rien relativement à la pénalité pour omission avant mai 2012. En mai 2012, elle a annoncé qu'elle appliquera dorénavant, sous certaines conditions, la pénalité pour omission de production. De mai 2012 à mars 2013, la DGR dit avoir facturé 17,3 millions de dollars relativement à cette pénalité.

Pour la DGP, un récidiviste est un particulier qui n'a pas produit sa déclaration dans le délai prescrit pour deux des trois dernières années ou pour trois des cinq dernières années, incluant l'année concernée par le traitement de non-production.

Information de gestion et cadre de gestion

Information de gestion

62 Une bonne information de gestion permet notamment d'évaluer l'efficacité et l'efficience des processus. Rappelons que l'objectif lié au traitement des dossiers de non-production est d'amener les contribuables et les mandataires à régulariser leur situation, soit produire leur déclaration ou encore informer Revenu Québec qu'ils n'ont pas à le faire.

63 Pour atteindre cet objectif avec efficacité et efficience, les gestionnaires responsables du traitement doivent disposer d'une information de gestion qui porte sur les résultats de leurs différentes interventions (demande de production, avis de cotisation sur base d'indices, etc.). Ces interventions doivent maximiser le règlement des dossiers de non-production en temps opportun et avec le moins de ressources possible. Les gestionnaires doivent donc savoir le nombre de déclarations produites et de dossiers fermés à la suite des interventions, les ETC requis pour réaliser ces interventions ainsi que le délai de traitement.

64 Revenu Québec ne dispose pas d'information de gestion pertinente qui permettrait d'évaluer l'efficacité et l'efficience des activités liées à la non-production de déclarations et d'apporter les correctifs requis.

65 Ainsi, il n'a pas d'information de gestion portant notamment sur l'âge des dossiers formant l'inventaire et le temps de traitement. Le nombre de dossiers que chaque ETC traite et ferme n'est pas suivi par la DGE et la DGP, alors que la DGR utilise ces derniers indicateurs pour le suivi interne des dossiers de non-production traités par son **centre d'appels**.

66 De façon générale, les résultats financiers découlant du traitement des dossiers de non-production et le nombre d'ETC affectés à ce traitement font l'objet d'un suivi; pourtant, la finalité du processus est d'amener les contribuables et les mandataires à régulariser leur situation et de maintenir l'autocotisation.

Le centre d'appels de la DGR fait le traitement massif des dossiers de non-production qui ne sont pas assignés à un agent de recouvrement et pour lesquels il y a un compte client potentiel de moins de 15 000 dollars.

Cadre de gestion

67 Un cadre de gestion qui définit clairement les rôles et les responsabilités des intervenants et qui détermine des balises utiles au traitement des dossiers de non-production est essentiel. Le cadre doit prévoir des mécanismes de coordination et définir des attentes claires à l'égard du traitement des dossiers. Il doit également préciser des balises notamment quant à l'utilisation de la cotisation sur base d'indices, à l'application des pénalités et des amendes ainsi qu'à la reddition de comptes. De telles balises sont essentielles pour assurer la performance et la cohérence du traitement et des interventions de ce secteur.

68 Revenu Québec n'a pas de cadre de gestion relatif au traitement des dossiers de contribuables et de mandataires en situation de non-production.

69 Revenu Québec n'a pas élaboré d'orientations dans lesquelles il exprimerait des attentes claires et préciserait des indicateurs utiles à leur suivi. Alors que l'objectif du traitement des dossiers de non-production est d'amener les contribuables et les mandataires à régulariser leur situation, aucune attente n'est fixée à cet égard et seuls les résultats financiers font l'objet d'un suivi.

70 De plus, plusieurs directions générales sont impliquées dans le traitement des dossiers de non-production ; pourtant, aucun mécanisme de coordination permanent n'est en place et aucun coordonnateur n'est nommé. Cette situation entraîne les incidences suivantes : le processus du traitement des dossiers de non-production n'est pas géré de **façon globale**, il n'y a pas d'harmonisation des procédés, les pratiques d'une direction ont parfois des effets indésirables sur une autre, notamment lors de la délivrance d'un avis de cotisation sur base d'indices.

71 Enfin, Revenu Québec a défini peu de balises pour favoriser une approche harmonieuse et cohérente quant au traitement des dossiers de non-production. Or, s'il n'y a pas les balises essentielles, le risque que Revenu Québec n'accorde pas l'importance nécessaire à ce traitement s'accroît ; par conséquent, il pourrait y avoir une multiplication des démarches, un manque d'harmonisation et des incohérences dans les interventions.

À titre comparatif, à l'Agence du revenu du Canada, la gestion des activités liées à la non-production pour tous les contribuables et les mandataires ainsi que de celles associées au recouvrement est sous la responsabilité d'une même direction générale.

Recommandations

72 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

- 1** Revoir les stratégies et les critères utilisés pour repérer et sélectionner les dossiers de contribuables et de mandataires à traiter, stratégies et critères qui devraient étayer davantage les démarches des directions générales.
- 2** Analyser son processus de suivi des demandes de production de façon à assurer une plus grande efficacité et une meilleure cohérence entre les directions générales.
- 3** Harmoniser le recours aux cotisations sur base d'indices ainsi que la méthode utilisée pour établir leur valeur afin qu'ils mènent à des résultats concluants.
- 4** Définir et établir des balises claires pour administrer les pénalités et les amendes en considérant la rentabilité et leur efficacité à susciter la production des déclarations.
- 5** Se doter d'une information de gestion qui permet d'évaluer la pertinence et l'efficacité des processus et apporter les ajustements requis, le cas échéant.
- 6** Définir un cadre de gestion relativement au traitement des dossiers des contribuables et des mandataires en situation de non-production.

2.2 Reddition de comptes

73 Revenu Québec doit rendre compte de ses résultats au MFEQ en vertu de l'entente convenue entre les deux parties, et ce, tant pour les activités courantes que pour les projets spécifiques de récupération fiscale. Il doit également produire un rapport annuel de gestion qui est déposé à l'Assemblée nationale.

Entente avec le ministère des Finances et de l'Économie

74 Afin de rendre compte au MFEQ de ses résultats, Revenu Québec produit notamment un rapport trimestriel et un bilan sur la récupération fiscale, dont celle portant sur ses activités courantes liées à la non-production. De plus, chacun des projets spécifiques pour lesquels Revenu Québec a fait une demande de financement et s'est vu allouer des sommes et des ETC additionnels doit faire l'objet d'une reddition de comptes distincte.

75 Pour bien situer le lecteur à l'égard des différents types d'information financière en lien avec la récupération fiscale, voici les principales définitions permettant de comprendre la démarche suivie à partir de la valeur de la cotisation effectuée sur base d'indices jusqu'aux sommes effectivement récupérées, c'est-à-dire le taux d'encaisse fiscal.

Cotisation	Montant des droits, des pénalités et des intérêts exigibles en vertu des lois fiscales. La cotisation peut être établie sur base d'indices.	
Résultat financier	Montant des cotisations établies, moins une provision prise afin de considérer la valeur de réalisation estimée	Revenu Québec estime que les résultats financiers relatifs aux cotisations sur base d'indices sont de 21 % (impôt des sociétés), de 52 % (impôt des particuliers) et de 31 % (taxes et retenues à la source) du montant total cotisé pour l'année 2010-2011.
Taux d'encaisse fiscal	Proportion du montant des cotisations établies qui est réglée, notamment en raison d'encaissements	Revenu Québec a estimé, en 2008-2009, que le taux d'encaisse pour les activités liées à la non-production était de 5 % du montant total cotisé pour l'impôt de sociétés, de 19 % pour l'impôt des particuliers et, en moyenne, de 46 % pour les taxes et les retenues à la source dues par les mandataires ¹ .

1. Cette information n'a pas été présentée par Revenu Québec pour les années subséquentes.

76 Compte tenu du fait que les sommes effectivement récupérées en bout de compte diffèrent grandement du montant total cotisé, l'information utilisée par Revenu Québec pour faire sa reddition de comptes doit être claire et présenter fidèlement la résultante des activités liées à la non-production tout comme elle

doit être comparable d'une année à l'autre. Il importe donc que Revenu Québec présente de l'information complémentaire aux résultats financiers. Par exemple, les éléments suivants permettraient d'avoir une image plus fidèle de la récupération fiscale résultant des activités courantes liées à la non-production et des projets spécifiques qui y sont associés :

- le nombre et la valeur des avis de cotisation sur base d'indices qui ont été délivrés ;
- le taux d'encaisse ;
- le nombre d'ETC affectés aux activités ;
- les résultats par ETC.

Activités courantes relatives à la non-production

77 L'information produite par Revenu Québec pour rendre compte de ses activités courantes au MFEQ est incomplète et difficilement comparable dans le temps, et elle ne présente pas clairement les résultats liés à la récupération fiscale.

78 Les lacunes sont suffisamment importantes pour influencer sur les décisions qu'un lecteur averti pourrait prendre à partir de l'information présentée.

79 Au cours des années, il y a eu de nombreux changements quant à la forme et au contenu des rapports trimestriels et des bilans produits pour le MFEQ. Il devient donc difficile de suivre d'une année à l'autre les résultats concernant les activités courantes liées à la non-production, surtout que bien souvent les résultats des années précédentes ne se trouvent pas dans les documents.

80 Par exemple, avant 2010-2011, l'information était présentée par activité de contrôle fiscal (non-production, vérification, cotisation, enquête), alors que, pour les exercices subséquents, elle est donnée par direction (DGE, DGP et DGR). Les chiffres comparatifs des années précédentes n'étant pas communiqués sous la même forme, il est ardu de suivre l'évolution des résultats par activité sur un certain nombre d'années. Afin de dresser un portrait plus complet, nous avons reconstitué les résultats financiers et les ETC pour les activités liées à la non-production depuis 2008-2009 à partir de données que nous avons recueillies auprès de Revenu Québec (tableau 2).

Tableau 2 Résultats pour les activités courantes liées à la non-production

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
DGE				
Nombre d'ETC ¹	36,3	42,8	28,6	20,6
Objectif (M\$) ²	n.d.	160,0	n.d.	172,1
Résultats financiers (M\$)	118,3	77,3	171,6	76,0
Résultats par ETC (M\$)	3,3	1,8	6,0	3,7
DGP				
Nombre d'ETC ¹	20,6	25,3	29,9	37,1
Objectif (M\$) ²	n.d.	77,6	69,7	71,7
Résultats financiers (M\$)	67,2	60,7	77,9	59,7
Résultats par ETC (M\$)	3,3	2,4	2,6	1,6
DGR				
Nombre d'ETC ¹	59,9	68,3	53,4	88,5
Objectif (M\$) ²	n.d.	116,6	126,4	120,1
Résultats financiers (M\$)	117,1	122,3	104,9	130,4
Résultats par ETC (M\$)	2,0	1,8	2,0	1,5
Nombre total d'ETC¹	116,8	136,4	111,9	146,2
Objectifs (M\$)²	n.d.	354,2	n.d.	363,9
Résultats totaux (M\$)	302,6	260,3	354,4	266,1
Résultats par ETC (M\$)	2,6	1,9	3,2	1,8

1. Il s'agit des ETC affectés durant l'exercice au traitement des dossiers de non-production, ce qui exclut ceux menant des activités de soutien et d'encadrement.

2. Les objectifs sont ceux convenus avec le MFEQ pour la récupération fiscale ; ceux de 2008-2009 n'apparaissent pas dans ce tableau, étant donné qu'ils n'étaient pas disponibles sur la même base que ceux des années suivantes.

Source : Revenu Québec.

81 Les lacunes se rapportant à la présentation des résultats font en sorte que le lecteur ne peut voir qu'il y a, par exemple, diminution des résultats totaux de 2008-2009 à 2011-2012, alors que le nombre d'ETC augmente et que les objectifs fixés ne sont pas souvent atteints. La présentation des résultats sur une base historique, notamment au regard des ETC, permettrait au lecteur de soulever des questions importantes quant à la productivité. Voici quelques interrogations illustrant notre propos à cet égard :

- Revenu Québec est-il aux prises avec une baisse d'efficacité ou si les possibilités d'obtenir de meilleurs résultats diminuent ?
- Le nombre d'ETC affectés au traitement des dossiers de non-production est-il adéquat par rapport aux besoins réels ?
- Les objectifs fixés sont-ils réalistes ?
- Le portrait serait-il différent si les ressources investies étaient mises en rapport avec le nombre de déclarations produites, étant donné que l'objectif du traitement des dossiers de non-production est d'amener les contribuables et les mandataires à régulariser leur situation ?

82 De plus, depuis 2010-2011, certains renseignements importants ne sont plus présentés :

- Contrairement à la DGP et à la DGR, la DGE ne fournit plus distinctement les résultats des activités courantes liées à la non-production ; elle les ajoute plutôt aux résultats des activités de vérification. Ainsi, le lecteur ne peut voir que les résultats se rapportant à la non-production de 2011-2012 ont été de 76 millions de dollars, alors que l'objectif était de 172 millions.
- La valeur des avis de cotisation sur base d'indices qui ont été délivrés n'est plus présentée par rapport aux résultats se rapportant à la récupération fiscale.
- Le taux d'encaisse associé aux activités liées à la non-production n'est plus donné et il ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat auprès des diverses instances. Ainsi, il n'est pas possible de savoir si les sommes rattachées aux avis de cotisation délivrés sont perçues. Puisque, dans les cas de non-production, le montant des cotisations est généralement établi sur base d'indices, la présentation du taux d'encaisse est une information complémentaire essentielle, étant donné notamment qu'il ne représente qu'une faible portion du montant initial.

Projets spécifiques associés à la non-production

83 Des projets spécifiques peuvent bénéficier d'un financement à même la provision budgétaire du MFEQ visant à soutenir des initiatives concernant les revenus du gouvernement. Pour ce faire, la demande de financement produite par Revenu Québec doit notamment préciser les besoins financiers, les effectifs requis, les méthodes d'évaluation de la rentabilité de chacun des projets spécifiques, ainsi que la définition et l'évaluation de leurs effets récurrents sur l'autocotisation. Ensuite, Revenu Québec doit effectuer une reddition de comptes pour chacun des projets spécifiques.

84 L'information produite par Revenu Québec afin d'obtenir du financement pour des projets spécifiques associés à la non-production et de rendre compte de la performance à leur égard est incomplète et ne permet pas de justifier les investissements demandés.

85 Nous avons recensé six projets spécifiques, associés en tout ou en partie au traitement de la non-production et ayant commencé au cours des exercices de 2007-2008 à 2009-2010. Ces projets sont d'une valeur totale d'au moins 14 millions de dollars par année. Revenu Québec n'a pas été en mesure de nous fournir toute la documentation soutenant les demandes de financement.

86 Nous n'avons pas reçu toutes les demandes de financement et celles que nous avons eues étaient incomplètes. Par exemple, contrairement à ce qui est prévu dans l'entente conclue entre le MFEQ et Revenu Québec, les demandes ne précisaient pas la méthode d'évaluation de la rentabilité ni les effets sur

l'autocotisation. À titre d'illustration, la demande pour le projet visant à intensifier le traitement des dossiers de non-production auprès des mandataires pour l'année 2010-2011 a été justifiée ainsi : les revenus additionnels se chiffreront à 21 millions de dollars. Ainsi, Revenu Québec s'est vu autoriser des dépenses de 5 millions de dollars pour l'ajout de 75 ETC. Cependant, le contenu de la demande présente des incohérences, notamment les suivantes :

- Les revenus additionnels de 21 millions prévus pour ce projet sont ceux associés à la valeur des cotisations sur base d'indices calculées sans réajustements pour les résultats financiers, et ne tiennent pas compte du taux d'encaisse. Si l'on considère seulement les résultats financiers, l'estimation est réduite à 6,5 millions de dollars.
- Il n'y a pas d'information sur la méthode d'évaluation de la rentabilité, la définition et l'évaluation des effets récurrents et les incidences sur l'autocotisation. Il est donc impossible de savoir si les besoins sont adéquatement justifiés.

87 Par ailleurs, la reddition de comptes qui est produite n'est pas propre à chacun des projets spécifiques. Seules quelques données, telles que le nombre d'ETC et les résultats financiers, sont dispersées à l'intérieur des rapports trimestriels et du bilan de récupération fiscale. Par conséquent, la plupart des projets spécifiques, dont celui visant à intensifier le traitement des dossiers de non-production des mandataires, se sont poursuivis pour chacune des années couvrant la période de 2008-2009 à 2011-2012 sans qu'il y ait une réelle reddition de comptes en fonction des attentes initiales.

88 À titre d'illustration, un ajout de 75 ETC a été autorisé pour le projet spécifique d'intensification des activités liées à la non-production. Des rapports internes de Revenu Québec indiquent que seulement 12 ETC y sont consacrés. Une reddition de comptes complète permettrait de recenser les écarts et de fournir les justifications afférentes. Selon l'information obtenue de Revenu Québec, les autres ressources humaines ont notamment été affectées au recouvrement.

Rapport annuel de gestion

89 En vertu de sa loi constitutive, Revenu Québec doit produire un rapport annuel de gestion et le déposer à l'Assemblée nationale. Étant donné les risques associés à l'indiscipline fiscale et ses conséquences sur le régime basé sur l'autocotisation, le rapport annuel doit pouvoir démontrer comment Revenu Québec réussit à rétablir la situation des contribuables et des mandataires en situation de non-production et, au bout de compte, à maintenir l'autocotisation.

90 La reddition de comptes dans le rapport annuel de gestion permet difficilement de dégager la performance de Revenu Québec relativement à la gestion de la non-production des déclarations des contribuables et des mandataires.

À titre comparatif, l'Agence du revenu du Canada présente dans son rapport annuel le nombre de déclarations produites à la suite des interventions liées à son programme des non-déclarants et des non-inscrits ainsi que le pourcentage de déclarations qui ont été produites à temps.

91 Le rapport annuel 2011-2012 se limite à présenter globalement les résultats financiers associés aux travaux de non-production sans faire de distinction entre les différentes catégories de contribuables et de mandataires. On n'y voit pas combien il y a eu de **déclarations produites**, si le comportement des contribuables et des mandataires s'est amélioré et si les interventions de Revenu Québec portent fruit ou si elles nécessitent des ajustements.

92 En outre, Revenu Québec ne présente plus dans ce rapport les résultats par activité liée à la non-production en faisant une distinction selon leur provenance : l'impôt des particuliers ou des sociétés, les taxes ou les retenues à la source, ce qu'il faisait dans ses rapports antérieurs. Ainsi, le lecteur du rapport annuel ne peut savoir les faits suivants :

- Il y a eu une baisse importante des résultats obtenus pour le traitement des dossiers de non-production concernant l'impôt des sociétés, résultats qui sont passés de 171,6 millions de dollars en 2010-2011 à 76,0 millions en 2011-2012, et l'objectif pour la dernière année, soit 172,1 millions, n'a pas été atteint.
- En 2011-2012, pour les particuliers n'ayant pas produit de déclaration, l'objectif de 71,7 millions quant à la récupération fiscale n'a également pas été atteint. Les résultats ont été de 59,7 millions.

Recommandations

93 Les recommandations suivantes s'adressent à Revenu Québec.

- 7** Améliorer la reddition de comptes présentée au ministère des Finances et de l'Économie afin que l'information soit complète et représente fidèlement la situation, et ce, tant pour ses activités courantes que pour les projets spécifiques.
- 8** Étoffer la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel de gestion en fournissant de l'information qui permet de mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs pour les activités liées à la non-production.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de Revenu Québec

« Revenu Québec est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général et va prendre les mesures afin d'y donner suite. Soulignons que parmi l'ensemble des activités de Revenu Québec, le traitement de la non-production des particuliers, des sociétés ou des mandataires vient s'inscrire comme une activité importante afin d'assurer le respect de l'observance fiscale et d'être en accord avec sa valeur d'équité, en étant *Juste pour tous*.

« Revenu Québec tient cependant à soulever la complexité du traitement de la non-production. En effet, les clientèles respectives de chacune des directions générales impliquées dans cette activité comportent des obligations fiscales distinctes en fonction des lois auxquelles elles sont soumises (impôt des sociétés, impôt des particuliers, taxes et retenues à la source). De plus, les fréquences de production distinctes ainsi que les contraintes systémiques et opérationnelles engendrées par l'utilisation d'interfaces différentes ajoutent au défi d'harmonisation organisationnelle.

« Au printemps 2012, Revenu Québec s'est doté d'un comité de travail composé des responsables de chacune des directions impliquées dans le traitement des dossiers de non-production afin d'examiner, de bonifier et d'harmoniser ses pratiques. Ainsi, l'harmonisation recherchée, qui ne remet pas en cause les processus propres à chacune des clientèles, vise à assurer efficacement la production des déclarations par les contribuables et les mandataires et à maximiser les revenus et les recettes de Revenu Québec. Aussi, nous sommes heureux de constater que les travaux du Vérificateur général viennent confirmer la plupart des observations relevées et les pistes d'amélioration proposées par le comité de travail.

« À cet effet, en matière de révision des **critères de repérage et de sélection** des dossiers et du processus de **suivi des demandes de production**, dans la foulée du comité de travail, des travaux ont cours pour poursuivre l'amélioration du ciblage et du suivi des demandes entre les secteurs.

« Concernant le recours aux **cotisations sur base d'indices**, cette pratique n'est pas systématique, mais adaptée à la nature des secteurs fiscaux concernés. Toutefois, le comité de travail évaluera la situation sous un angle d'efficacité et d'efficience.

« Aussi, concernant des balises pour l'application des **pénalités et amendes**, le comité de travail a convenu d'instaurer de nouvelles mesures communes de pénalités et de tarification au sein de Revenu Québec.

« Revenu Québec est d'accord pour se doter d'un *cadre de gestion*, améliorer son système d'*information de gestion* par le biais d'indicateurs de gestion supplémentaires et bonifier sa *reddition de comptes* au rapport annuel de gestion. À cet effet, soulignons que des échanges fréquents ont lieu avec le MFEQ afin de fournir les compléments d'information demandés sur l'ensemble des programmes de récupération fiscale.

« Finalement, un plan d'action est en cours d'élaboration pour donner suite aux recommandations. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Recettes perçues par Revenu Québec pour l'exercice financier 2011-2012

Annexe 3 Activités liées au contrôle fiscal en 2011-2012

Annexe 4 Principales déclarations

Sigles

DGE Direction générale des entreprises

DGP Direction générale des particuliers

DGR Direction générale du recouvrement

ETC Équivalent temps complet

MFEQ Ministère des Finances et de l'Économie

TPS Taxe sur les produits et services

TVQ Taxe de vente du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères proviennent, avec les adaptations requises, de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs ainsi que des bonnes pratiques de gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que Revenu Québec encadre les activités liées à la non-production de déclarations dans un souci de performance, d'équité et de transparence et qu'il en rend compte convenablement.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revenu Québec a défini des orientations et a déterminé des balises au regard du traitement de la non-production. ■ Revenu Québec surveille le traitement de la non-production de manière appropriée, en fonction des orientations et des balises. ■ Revenu Québec effectue une reddition de comptes adéquate quant aux activités liées à la non-production.
S'assurer que Revenu Québec gère avec diligence et équité les activités liées à la non-production et veille à ce que celles-ci permettent le règlement des situations non conformes.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le traitement de la non-production permet à Revenu Québec de : <ul style="list-style-type: none"> — repérer les situations non conformes ; — sélectionner des dossiers en fonction de critères qui tiennent compte du risque fiscal, de la rentabilité, de l'équité et des mesures d'incitation à la conformité fiscale ; — délivrer promptement des avis de cotisation. ■ Les sommes dues sont recouvrées. ■ Revenu Québec dispose d'une information de gestion exacte, pertinente et suffisante.

Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès de Revenu Québec. Lors de notre vérification, nous nous sommes entretenus avec des membres du personnel de Revenu Québec, nous avons consulté des dossiers et examiné divers documents. Nous avons également fait l'analyse de données relatives à la gestion de la non-production de déclarations qui sont colligées dans les systèmes d'information de Revenu Québec. Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2012 à avril 2013. Les activités des exercices 2008-2009 à 2011-2012 sont principalement visées, mais certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Recettes perçues par Revenu Québec pour l'exercice financier 2011-2012 (en millions de dollars)¹

Recettes fiscales	
Impôt sur les revenus et les biens	
Particuliers	26 781
Sociétés	6 725
Taxes à la consommation	
TVQ	20 181
Taxe sur les carburants	17
Impôt sur le tabac	764
Taxe spécifique sur les boissons alcooliques	432
Droits et permis	
Droits et permis divers	46
Sous-total	54 946
Recettes extrabudgétaires²	
Gouvernement du Canada (TPS)	10 273
Régie des rentes du Québec	11 329
Fonds des services de santé	6 189
Fonds des pensions alimentaires	499
Fonds de l'assurance médicaments	825
Régime québécois d'assurance parentale	1 810
Fonds des réseaux de transport terrestre	2 098
Commission de la santé et de la sécurité du travail	2 695
Agence métropolitaine de transport	98
Fonds de partenariat touristique	68
Commission des normes du travail	63
Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux	203
Autres	205
Sous-total	36 355
Total	91 301

1. Les sommes liées à la plupart des catégories sont perçues en totalité ou en partie par les mandataires.

2. Certaines recettes extrabudgétaires apparaissent dans les états financiers consolidés du gouvernement. Les recettes extrabudgétaires sont celles perçues par Revenu Québec pour le compte de ministères et organismes (par exemple, le versement périodique que les employeurs effectuent pour la Commission de la santé et de la sécurité du travail).

Source : Revenu Québec.

Annexe 3 Activités liées au contrôle fiscal en 2011-2012 (en millions de dollars)

Définition		Résultats financiers estimés ¹
Activités courantes		
Non-production	Activités incitant les contribuables et les mandataires n'ayant pas produit leur déclaration à rétablir leur situation fiscale	190,1
Cotisation	Activités visant à contrôler et à corriger les déclarations produites afin de permettre la délivrance d'avis de cotisation conformes	219,1
Vérification	Activités visant à s'assurer de la conformité des déclarations aux dispositions des lois fiscales, notamment en effectuant des travaux de vérification sur les dépenses, les déductions et les crédits demandés	1 815,7
Enquêtes	Activités visant à contrer les fraudes, l'évasion fiscale et le travail au noir, qui permettent d'amener à la suite d'enquêtes exhaustives les fraudeurs devant les tribunaux	31,7
Sous-total – Activités courantes		2 256,6
Projets spécifiques financés par le MFEQ	Initiatives présentant un potentiel important de récupération fiscale et dont la mise en place nécessite un financement supplémentaire (par exemple l'intensification des activités liées au contrôle fiscal auprès des particuliers et des sociétés ayant disposé d'un ou de plusieurs immeubles)	194,1
Total		2 450,7

1. Les résultats des activités liées au contrôle fiscal réalisées au cours de l'exercice 2011-2012 tiennent compte d'une provision pour non-réalisation de revenus, qui a pour but de mesurer les résultats financiers en fonction de la valeur de réalisation attendue des revenus.

Source : Revenu Québec.

Annexe 4 Principales déclarations

Recettes fiscales	Types de déclarations	Fonction	Déclarations prises en compte dans nos travaux
Impôt des particuliers	Déclarations des particuliers		
	■ Déclaration de revenus	Calcul de la cotisation et paiement	Oui
	■ Acomptes provisionnels	Versement des sommes estimées	Non
	■ Déclaration de revenus des fiducies	Calcul de la cotisation, paiement et renseignements	Non
	■ Déclaration de renseignements des sociétés de personnes	Calcul de la cotisation et renseignements	Non
	Déclarations des mandataires		
	■ Paiement des retenues et des cotisations de l'employeur	Versement des sommes retenues à la source	Oui
	■ Sommaire des retenues et des cotisations de l'employeur	Renseignements	Non
Impôt des sociétés	Déclaration des sociétés		
	■ Déclarations de revenus	Calcul de la cotisation et paiement	Oui
	■ Acomptes provisionnels	Versement des sommes estimées	Non
	Autres déclarations		
	■ Déclaration de renseignements pour les organismes de bienfaisance enregistrés et les organismes sans but lucratif	Renseignements concernant la gestion des organismes	Non
	■ Déclaration concernant la taxe sur les services publics (pour les exploitants de réseaux d'électricité, de gaz ou de télécommunication)	Calcul de la cotisation et paiement	Non
Taxes à la consommation	Déclarations des mandataires		
	■ Formulaires de déclaration de la TPS et de la TVQ	Versement des sommes prélevées pour la TVQ	Oui
	■ Acomptes provisionnels pour la TVQ et la TPS	Versement des sommes estimées annuellement	Non
	■ Déclaration de la taxe sur les primes d'assurance	Versement des sommes prélevées	Oui
	■ Formulaire de déclaration pour toute personne qui doit remettre la taxe sur les carburants	Calcul et versement des sommes prélevées	Oui
	■ Formulaires de déclaration relatifs à l'impôt sur le tabac	Calcul et versement des sommes prélevées	Oui
	■ Sommaire périodique des ventes	Renseignements pour le traitement des établissements de restauration	Non
	■ Déclaration de renseignements – Industrie de la fabrication du vêtement	Renseignements	Non
	■ Déclaration de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques	Calcul et versement des sommes prélevées	Oui

