



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**EXAMEN PARLEMENTAIRE DE *LA LOI SUR
L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU
CANADA* : UN MODÈLE AVANTAGEUX OU UNE
EXPÉRIENCE RATÉE**

**Rapport du Comité permanent
des finances**

**Brian Pallister, député
Président**

DÉCEMBRE 2006



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**EXAMEN PARLEMENTAIRE DE *LA LOI SUR
L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU
CANADA* : UN MODÈLE AVANTAGEUX OU UNE
EXPÉRIENCE RATÉE**

**Rapport du Comité permanent
des finances**

**Brian Pallister, député
Président**

DÉCEMBRE 2006

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

PRÉSIDENT

Brian Pallister, député

VICE-PRÉSIDENTS

Massimo Pacetti, député

Pierre Paquette, député

MEMBRES

Diane Ablonczy, députée

Dean Del Mastro, député

Hon. John McKay, député

Thierry St. Cyr, député

Mike Wallace, député

Rick Dykstra, député

Hon. John McCallum, député

Michael Savage, député

Judy Wasylycia-Leis, députée

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

André Bellavance, député

Robert Bouchard, député

Paul Crête, député

Hon. Joe McGuire, député

Francis Scarpaleggia, député

Hon. Garth Turner, député

Ken Boshcoff, député

Robert Carrier, député

David Christopherson, député

Yasmin Ratansi, députée

David Sweet, député

GREFFIÈRES DU COMITÉ

Elizabeth Kingston

Shaila Anwar

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Bibliothèque du Parlement

June Dewetering

Alexandre Laurin

Philippe Bergevin

Sheena Starky

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat, énoncé à l'alinéa 108(2) du Règlement et à l'article 89 de la Loi sur l'Agence du revenu du Canada, votre Comité a étudié l'examen des cinq premières années, prévu par la Loi, de la Loi sur l'Agence du revenu du Canada et a convenu de rapporter ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA <i>LOI SUR L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA</i> : UN MODÈLE AVANTAGEUX OU UNE EXPÉRIENCE RATÉE?	1
INTRODUCTION	1
LA CRÉATION DE L'AGENCE DU REVENU DU CANADA	1
A. Mission et régie	2
B. Responsabilités	2
C. Partenariats	3
D. Attributions en matière de ressources humaines.....	3
E. Attributions en matière financière et administrative	3
CE QU'ON NOUS A DIT ET CE QUE NOUS PENSONS.....	3
A. Mission et régie	3
1. Ce qu'on nous a dit	3
2. Ce que nous pensons	5
B. Responsabilités financières.....	7
1. Ce qu'on nous a dit	7
2. Ce que nous pensons	8
C. Responsabilités en matière de partenariat	8
1. Ce qu'on nous a dit	8
2. Ce que nous pensons	9
D. Pouvoirs en matière de ressources humaines.....	10
1. Ce qu'on nous a dit	10
2. Ce que nous pensons.....	14
E. Autres questions — Observation fiscale et protection de l'assiette fiscale .	14

1. Ce qu'on nous a dit	14
2. Ce que nous pensons.....	16
F. Autres questions : L'économie clandestine	17
1. Ce qu'on nous a dit	17
2. Ce que nous pensons.....	18
G. Autres questions : Le service aux Canadiens.....	18
1. Ce qu'on nous a dit	18
2. Ce que nous pensons	21
CONCLUSION.....	23
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	25
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	27
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	29
PROCÈS-VERBAL.....	31

EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA *LOI SUR L'AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA* : UN MODÈLE AVANTAGEUX OU UNE EXPÉRIENCE RATÉE?

INTRODUCTION

L'article 89 de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada* porte que, cinq ans après l'entrée en vigueur de cette disposition, la *Loi* doit faire l'objet d'un examen parlementaire et que le(s) comité(s) désigné(s) à cette fin doi(ven)t faire rapport au Parlement dans un délai raisonnable.

L'article 89 de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada* ayant été proclamé le 1^{er} novembre 1999, la période de cinq ans a expiré le 1^{er} novembre 2004. En conséquence, le Comité permanent des finances de la Chambre des communes a entrepris, en mai 2005, un examen complet et une évaluation des dispositions et de l'application de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, mais il ne l'avait pas terminé au moment des élections fédérales du 23 janvier 2006. Les audiences se sont donc poursuivies durant la 39^e législature, en juin et en décembre 2006.

On trouvera dans le présent rapport un résumé des témoignages que le Comité a entendus au sujet de l'Agence du revenu du Canada, un exposé de nos réflexions et nos recommandations quant aux priorités que l'Agence pourrait se donner pour orienter son évolution future.

LA CRÉATION DE L'AGENCE DU REVENU DU CANADA

En 1996, quand il a annoncé la création de l'Agence du revenu du Canada (il s'agissait à l'époque de l'Agence des douanes et du revenu du Canada; les opérations de douane ont été transférées à l'Agence des services frontaliers du Canada en décembre 2003), le gouvernement fédéral avait fixé trois objectifs à l'organisation :

- offrir un meilleur service aux Canadiens;
- offrir une prestation plus efficace et efficiente des programmes du gouvernement;
- entretenir des relations de travail plus étroites avec les provinces et les territoires.

Le projet de loi C-43, *Loi portant création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, qui établissait l'Agence comprenait cinq éléments principaux :

- mission et régie;

- responsabilités;
- responsabilités en ce qui a trait aux partenariats;
- attributions en matière de ressources humaines;
- attributions administratives.

En prévision de l'examen parlementaire, l'Agence du revenu du Canada a publié un document intitulé *L'Agence du revenu du Canada : Les cinq premières années — Établir les bases de l'administration fiscale et des prestations au 21^e siècle*.

A. Mission et régie

En matière de mission et de régie :

- le ministre du Revenu national est responsable de l'administration des lois et règlements relatifs aux programmes appliqués par l'Agence — c'est-à-dire les lois fiscales comme la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les dispositions législatives concernant la TPS et, avant que les fonctions douanières ne soient retirées à l'Agence, les dispositions législatives relatives aux douanes;
- un conseil de direction de 15 membres est chargé de superviser les attributions administratives touchant les ressources humaines, les approvisionnements, les biens immobiliers et l'administration qui relevaient auparavant d'autres ministères fédéraux (essentiellement des organismes centraux comme le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada);
- un commissaire, le premier dirigeant de l'Agence, est responsable de la gestion et de la direction au jour le jour de l'Agence; il rend compte au Ministre de l'application des lois et règlements relatifs aux programmes et au conseil de direction de l'exercice des pouvoirs administratifs et de gestion prévus dans la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*.

Les provinces et les territoires jouent un rôle important dans la mesure où ils sélectionnent certains des membres du conseil de direction. Onze des membres du conseil de direction sont choisis par les provinces et les territoires, les quatre autres — dont le président — étant choisis par le gouvernement.

B. Responsabilités

L'Agence du revenu du Canada est assujettie à un système de reddition de comptes faisant en sorte que les mesures prises par elle font l'objet de rapports et d'examens de la part des autorités compétentes. Le vérificateur général du Canada

est le vérificateur de l'Agence, et la reddition de comptes au Parlement se fait par l'entremise du ministre du Revenu national.

En plus de son *Rapport sur les plans et les priorités* et de son *Rapport ministériel sur le rendement*, l'Agence doit soumettre un plan d'entreprise et un rapport annuel. En outre, la Commission de la fonction publique rend compte d'aspects choisis du système de dotation de l'Agence, et l'Agence doit soumettre un rapport annuel aux provinces et aux territoires et les tenir informés — de même que les ministères pour le compte desquels elle administre des programmes — de tout fait important pouvant les concerner.

C. Partenariats

L'Agence du revenu du Canada a le pouvoir de conclure — sous réserve de certaines conditions — des ententes avec d'autres organismes et ministères fédéraux, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et les Premières nations.

D. Attributions en matière de ressources humaines

Quand l'Agence des douanes et du revenu du Canada a été créée, on prévoyait que le régime de dotation de l'époque, essentiellement axé sur des processus et sur des règles, serait remplacé par un régime où les employés seraient recrutés, sélectionnés et promus sur la base d'un ensemble commun de compétences correspondant aux besoins organisationnels de l'Agence. En sa qualité d'employeur distinct, l'Agence assume la responsabilité des relations de travail, de la rémunération et de la négociation collective.

E. Attributions en matière financière et administrative

Quand l'Agence des douanes et du revenu du Canada a été créée et son conseil de direction établi, ce dernier a supervisé la réingénierie axée sur la technologie, une initiative qui a amené une réduction des coûts et une amélioration des services internes. De même, l'Agence a pu réaliser des économies au chapitre de l'immobilier grâce à des innovations apportées par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

CE QU'ON NOUS A DIT ET CE QUE NOUS PENSONS

A. Mission et régie

1. Ce qu'on nous a dit

Quand elle a comparu devant le Comité, la ministre du Revenu national a dit que « que la transformation des activités de l'Agence a été l'une des mieux réussies au sein du système fédéral ». À son avis, l'Agence a « un mandat unique [...] l'Agence est indépendante et libre de toute ingérence politique. Elle détient des pouvoirs sans pareil qui lui permettent de fonctionner davantage comme une entreprise, réunissant les points forts des secteurs public et privé afin d'améliorer le service offert aux Canadiens ». La Ministre a ajouté qu'un « conseil de direction externe [...] assure une approche plus stratégique et pratique au fonctionnement

de l'Agence [...] Ses membres mettent à profit des compétences et des pratiques acquises dans le secteur privé ainsi qu'une perspective provinciale qui renforcent l'administration de l'Agence en général ».

Le commissaire de l'Agence du revenu du Canada a dit au Comité : « Il y a cinq ans, le Parlement a lancé une expérience majeure dans le domaine de la régie du secteur public. Une nouvelle loi a créé une agence comptant des caractéristiques uniques, conçues pour fusionner le meilleur des secteurs public et privé en matière de régie. [Elle] apporte au secteur public la sagesse et le sens aigu des affaires d'un conseil de direction avec une orientation politique [...] Ce que l'on peut constater maintenant [...] est le fait que l'agence est devenue une organisation réellement nationale, capable de mieux servir tous les contribuables en améliorant ses activités de perception des impôts et en éliminant le chevauchement superflu entre les compétences. Il est également évident qu'une période de cinq ans est très courte pour évaluer les changements majeurs de régie. [...] Il y a toujours du travail à effectuer dans plusieurs secteurs. La transformation exigée par le Parlement [...] est complexe et de grande envergure. »

La présidente du conseil de direction de l'ARC a dit au Comité qu'une des principales raisons qui ont motivé la création du modèle de gouvernance de l'Agence était la volonté de réduire les chevauchements et les doubles emplois « entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'administration de programmes ». À son avis, le rôle du conseil « consiste à exiger beaucoup de l'Agence, afin d'améliorer la façon dont elle voit ses objectifs, ses processus et son rendement, et de repenser ses résultats du point de vue du client. » Elle estime que le conseil a aussi pour rôle de « favoriser une saine gestion et une prestation efficace des services [en surveillant] à l'aide du modèle de régie, la mission, la vision, les valeurs et les principes de gestion de l'Agence, en plus de ses structures de planification, de rapport et de responsabilisation ». Par ailleurs, le conseil approuve « les politiques administratives régissant les ressources de l'Agence ».

En ce qui concerne la mesure dans laquelle le conseil de direction reflète la population canadienne, le commissaire de l'ARC a dit au Comité qu'il « y a une tentative en ce sens et il y a des domaines de compétence pour lesquels le président [du conseil] cherche à obtenir des représentants [...] mais [le gouvernement fédéral] ne contrôl[e] pas la composition du conseil ».

La présidente du conseil de direction a aussi parlé de diversité et a dit au Comité que « [l]a qualité de l'orientation et de la prise de décisions du Conseil est rehaussée par la diversité de ses membres, ce qui permet au Conseil d'examiner les questions sous plusieurs angles. La majorité des membres du Conseil proviennent du secteur privé [...] Quatorze membres sont des travailleurs indépendants » qui ne sont employés par aucun des gouvernements clients. « À titre de premier dirigeant, le commissaire est le seul représentant de la direction de l'ARC au Conseil [...] Il présente au Conseil des mises à jour régulières sur les préoccupations et les initiatives de l'Agence, ainsi que sur les questions à l'échelle de l'administration fédérale qui pourraient avoir une incidence sur les activités et le

processus décisionnel de l'Agence. » Le conseil a aussi son mot à dire sur le plan d'entreprise et le rapport annuel de l'Agence et est assisté de quatre comités : vérification, ressources, ressources humaines et régie d'entreprise.

D'autres témoins ont dit souscrire au modèle de l'agence adopté dans le projet de loi C-43. D'après la Fédération de l'entreprise indépendante (FCEI), le modèle de l'agence est « un pas dans la bonne direction [...] la loi [sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada] demeure en vigueur. [La FCEI a] d'ailleurs participé à sa rédaction et nous croyons qu'elle est encore appropriée. » Pour ce qui est de déterminer si le modèle de l'agence convient, cependant, le porte-parole de la FCEI trouve que « cinq ans, c'est une période trop brève ».

Le Syndicat des employés et des employées de l'impôt de l'Alliance de la fonction publique du Canada a dit au Comité que ses « relations avec l'ARC sont assez bonnes, même meilleures qu'elles l'étaient lorsque [l'Agence] était un ministère fédéral ».

En outre, l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a affirmé que « si cet examen, [...] donne lieu à une restructuration en profondeur de l'ARC, il nuirait à l'AFPC, à son élément, le Syndicat des employés de l'impôt et aux milliers de membres travaillant pour l'ARC [qu'elle a] le privilège de représenter [et que] le changement constant mine le moral et l'efficacité des institutions publiques ». Selon l'AFPC, le processus de restructuration n'est pas terminé et « [c]ertaines questions importantes liées aux ressources humaines ne sont toujours pas réglées ». L'AFPC encourage le gouvernement fédéral « à prendre du recul et à assurer une période de stabilité à certains organismes, comme l'ARC, ayant vécu une réorganisation. Cette période permettra de terminer les processus inachevés, y compris la classification, qui sont à la fois nécessaires et souhaitables ».

Commentant les trois objectifs donnés à l'ARC au moment de sa création par le projet de loi C-43, l'Association des comptables généraux accrédités du Canada (ACGA) a dit estimer que « l'agence a obtenu de bons résultats à l'égard de chacun de ces objectifs, mais nous pensons qu'elle pourrait encore faire mieux ».

2. Ce que nous pensons

Dans l'ensemble, l'application des principes du secteur privé au domaine de la perception et de l'administration des impôts et du versement des prestations a donné des résultats heureux. Cela ne veut pas dire cependant qu'il ne deviendra pas nécessaire à l'avenir de revoir le modèle de l'ARC sur les plans de la mission et de la régie d'entreprise.

Selon le Comité, il est bon que le ministre du Revenu national conserve la responsabilité de l'administration des lois et règlements relatifs aux programmes appliqués par l'Agence, y compris la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les dispositions législatives relatives à la TPS. Nous croyons en outre que le commissaire de l'ARC, nommé par le gouvernement fédéral, joue un rôle utile dans le modèle de

gouvernance de l'Agence et que le conseil de direction a contribué à faire bénéficier un élément important de la fonction publique fédérale des principes et façons de procéder du secteur privé.

Parmi les témoignages qu'il a entendus, le Comité a remarqué un détail troublant. Il se demande s'il n'est pas un peu contradictoire de dire que l'Agence est devenue une organisation capable de mieux servir les contribuables tout en affirmant du même souffle que cinq ans c'est un peu court pour faire le bilan de la situation.

Le Comité convient que le résultat a été, au moins dans une certaine mesure, une amélioration sur le plan de la perception des impôts et de l'élimination des chevauchements de compétences. Nous pensons cependant que — comme on le verra plus loin — l'ARC n'a pas encore atteint à tous égards l'objectif consistant à offrir un meilleur service à la population. Le service s'est amélioré, certes, mais il reste encore beaucoup à faire et nous formulons plus loin des recommandations sur la manière d'y arriver. Dans cet esprit, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement fédéral ne modifie pas pour le moment les dispositions de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada* qui portent sur la mission ou la régie de l'Agence du revenu du Canada.

Le Comité souscrit à la structure de gouvernance actuelle de l'ARC, qui distribue les responsabilités entre le ministre du Revenu national, le conseil de direction et le commissaire. Nous n'avons rien à redire à la composition actuelle du conseil de direction, mais nous pensons qu'il faudra continuer de voir à ce qu'elle reflète bien la population, compte tenu de la diversité des personnes et des entreprises qui paient des impôts. Bien sûr, onze des membres du conseil sont choisis par les provinces/territoires et il importe de nommer des personnes possédant les compétences voulues pour assurer le bon fonctionnement du conseil, mais nous estimons que le gouvernement fédéral doit faire en sorte que les personnes qu'il nomme au conseil reflètent la composition de la population canadienne. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement veille à ce que les personnes qu'il nomme au conseil d'administration de l'Agence du revenu du Canada possèdent les compétences voulues pour assurer l'efficacité du conseil et reflètent la diversité de la population canadienne.

B. Responsabilités financières

1. Ce qu'on nous a dit

D'après le commissaire de l'ARC, « tout est mesuré à l'Agence, qu'il s'agisse du montant que nous percevons, de l'effort, du nombre d'heures par dollar recueilli, ou du temps qu'il faut pour ouvrir une enveloppe — tout est mesuré constamment. [...] Quatre fois par année, pendant trois jours, ils discutent avec les cadres supérieurs de la productivité et de la mesure du rendement. On a alors véritablement des comptes à rendre, un peu comme ce qui se passe dans le secteur privé à l'égard des conseils d'administration. [...] Au fil des années, cela a donné naissance à une attitude différente à l'Agence, une attitude axée sur les mesures, la performance, les niveaux de service et les normes. »

En disant avoir été « très impressionné[e] par le cadre de responsabilité qui a été mis en place », la vérificatrice générale du Canada a mentionné au Comité que — en ce qui concerne l'ARC — son bureau effectue des vérifications du rendement, vérifie chaque année les deux états financiers produits par l'Agence, évalue la fidélité et la fiabilité des renseignements sur le rendement de l'Agence qui sont inclus dans le Rapport annuel et vérifie un état des impôts sur le revenu et le capital établis et payés aux provinces/territoires sous réserve des accords de perception fédéraux-provinciaux/territoriaux. De temps à autre, l'Agence est aussi incluse dans d'autres vérifications du rendement menées à l'échelle du gouvernement fédéral.

La vérificatrice générale a indiqué que « [d]ans le secteur de la vérification des états financiers, [...] la nature, la quantité et la pertinence des informations financières fournies par l'Agence se sont améliorées depuis l'époque où elle avait le statut de ministère. Mentionnons que les exigences en matière de rapports stipulées dans [...] sa loi habilitante ont joué un rôle important à cet égard. [Le Bureau du vérificateur général a] relevé une amélioration constante d'année en année. »

La vérificatrice générale a aussi indiqué que selon son évaluation de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement, « l'Agence a progressé dans l'élaboration de son cadre de gestion et des rapports sur le rendement. Les plans d'entreprise ont maintenant des objectifs plus clairs. Au fil des ans, l'Agence a constamment amélioré son information sur le rendement et elle présente des résultats plus concrets, plus clairs et plus mesurables, assortis de meilleurs liens avec ses stratégies d'affaires. [...] Comme la loi l'oblige à inclure [...] des états financiers vérifiés et une évaluation de la justesse et de la fiabilité de son information sur le rendement, l'Agence met à la disposition des décideurs et du grand public une information de meilleure qualité. » Mais elle a également fait observer que « malgré bien des progrès, certaines améliorations s'avèrent encore nécessaires, par exemple pour ce qui est de dire en quoi les fonctions administratives de l'Agence contribuent à ses objectifs. »

De l'avis de la vérificatrice générale, le conseil de gestion « su convaincre le personnel de l'Agence d'accorder une importance accrue à la reddition de comptes. Le Conseil de direction a aussi créé plusieurs comités auxquels il a confié certains aspects spécialisés de ses responsabilités, entre autres le comité de vérification. [...] grâce à la surveillance améliorée qui est assurée par le Conseil de direction, la planification opérationnelle a été renforcée, le cadre de mesures du rendement s'est resserré et la reddition de comptes au ministre et aux provinces s'est améliorée [...] Le nouveau conseil de direction [...] a assurément injecté un dose de rigueur et de discipline, et [...]l'on accorde encore plus d'attention aux questions de gestion financière que ce n'est généralement le cas dans les ministères. »

2. Ce que nous pensons

Comme principe général, le Comité appuie la mesure des intrants et des extrants car il croit que de telles mesures sont nécessaires pour définir des objectifs, évaluer les progrès et déterminer à quels moments des changements s'imposent. En outre, nous croyons qu'il faut mettre des renseignements à la disposition du public dans des domaines comme la perception d'impôts et le versement de prestations. Les Canadiens, à qui on demande de payer des impôts et qui touchent des prestations de l'ARC, ont le droit de savoir à quoi s'en tenir quant à l'efficacité avec laquelle s'effectue la perception des impôts et le versement des prestations, à la mesure dans laquelle les contribuables respectent la législation fiscale et aux plans de l'avenir de l'Agence, entre autres sujets. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le gouvernement fédéral n'apporte pour le moment aucune modification aux exigences de responsabilité financière prévues pour l'Agence du revenu du Canada dans la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*. L'Agence devrait continuer à préparer et à publier son Rapport sur les plans et les priorités, son Rapport ministériel sur le rendement, son Plan d'entreprise et son Rapport annuel et à informer le Parlement de la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs.

C. Responsabilités en matière de partenariat

1. Ce qu'on nous a dit

D'après le commissaire de l'ARC, l'Agence administre les conventions fiscales que signent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux/territoriaux et que finance le gouvernement fédéral. Les provinces/territoires qui sont parties à ces conventions et qui n'ont plus à percevoir des impôts réalisent des économies, et le gouvernement fédéral peut bénéficier des pénalités et des frais d'intérêt liés à la perception des impôts provinciaux/territoriaux.

L'ARC perçoit également des impôts au nom des Premières nations. En outre, l'Agence a le pouvoir de conclure des ententes selon le principe du recouvrement des coûts.

Le commissaire de l'ARC a signalé au Comité que l'Agence administre 190 programmes pour 126 clients. Mais il nous a également fait remarquer qu'il « entrevoit [...] certains changements sur le plan de l'envergure au fil des cinq prochaines années — la mise en place d'une clientèle plus étendue. [...] [L'Agence peut] donner de l'expansion aux activités là où nous sommes déjà établis; nous pouvons chercher à prendre en charge des activités nouvelles. »

Au sujet du financement fédéral du coût de la perception d'impôts dans les provinces et territoires, un responsable de l'ARC a indiqué au Comité « [qu']il est depuis longtemps admis [...] que l'existence d'une seule et unique administration fiscale est dans l'intérêt public, qu'elle est à l'avantage des particuliers, des entreprises et du gouvernement central du pays. Même s'il faut assumer des frais d'administration à cet égard, le jeu en vaut la chandelle. » Le commissaire de l'ARC a aussi fait observer que « [d]u côté des avantages, la consolidation de l'exercice se traduit par d'énormes économies du point de vue du contribuable. Il y a également une économie due aux gains en efficience [...] [L'Agence fait] bien le travail de perception et d'administration des prestations à grand volume ou au profit des clients gouvernementaux. Voilà [sa] fonction de base, et [elle devrait] vraiment [se] concentrer là-dessus. »

La vérificatrice générale a informé le Comité du fait « [qu'] il y a eu des faits nouveaux encourageants du côté des accords de perception fiscale avec les provinces. Ces accords ont été repensés récemment et comportent maintenant des dispositions plus contraignantes en matière de reddition de comptes. Mentionnons notamment l'obligation pour [le Bureau du vérificateur général] de fournir aux provinces des rapports sur la conception efficace et le bon fonctionnement des contrôles, lesquels influent sur la détermination de leurs revenus. »

D'après l'ACGA, « [i]l y a une intention, déclarée et sous-entendue, selon laquelle l'ARC se voit comme l'instance exclusive de perception de toutes les formes d'impôt [...] [Selon l'ACGA], le gouvernement devrait limiter la capacité de l'ARC de faire cela [...] À l'heure actuelle, les décisions rendues ne sont pas cohérentes et les règles du jeu pour les contribuables et tout le reste ne sont pas équitables et l'idée qu'un vérificateur pourrait se présenter [...] pour [...] vérifier, taxe foncière, taxe de vente, TPS, impôt, et toute autre taxe qu'il pourrait y avoir à ce moment-là... Cette personne ne pourrait pas avoir l'expertise dans tous ces secteurs. »

2. Ce que nous pensons

Le Comité croit aux avantages liés aux économies d'échelle et il pense qu'on pourra réaliser des économies encore plus grandes si l'ARC continue à signer des conventions fiscales avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières nations. Nous sommes au courant de l'accord que viennent de

conclure le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario en ce qui touche la perception d'impôts et nous avons en mémoire les commentaires dont nous a fait part le ministre des Finances, le 23 novembre 2006, au sujet de l'harmonisation fiscale. C'est dans cette perspective que le Comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que l'Agence du Revenu du Canada conclue d'autres conventions fiscales avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les Premières nations.

D. Pouvoirs en matière de ressources humaines

1. Ce qu'on nous a dit

Au moment de sa comparution devant le Comité, le commissaire de l'ARC a dit qu'il « [aimait] à croire que [l'Agence entretient] d'excellentes relations avec les deux syndicats qui représentent les employés [...] Nous travaillons tous très dur pour mettre en valeur cette relation. » Il a également dit que « [la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*] a reconnu et a conservé la dotation comme étant une prérogative patronale, tout comme dans la fonction publique [fédérale] en général. Ce n'est pas un sujet qui est à la table des négociations. Par conséquent, [l'Agence a] mis en place un régime de dotation tout à fait différent. Ce régime a ses problèmes, mais il est aussi un chef de file des régimes de dotation dans le secteur public [...] [L'Agence travaille] avec les syndicats afin de l'améliorer. Pourtant, en fin de compte, la [L]oi accorde la prérogative à la gestion de choisir quel système mettre en place. »

Un responsable de l'Agence a fait observer que « tout le travail [de l'Agence] commence et se termine par le facteur humain. Les pouvoirs que [l'Agence a] en ce moment [lui] donnent une marge de manœuvre considérable quant à la façon de classer ses employés, la façon de [se] structurer [elle-même], la façon de traiter [ses] employés. » Un autre a indiqué que « [l'Agence continue] à travailler très fort pour mettre en place un système de gestion des ressources humaines axé sur les compétences [...] [D]epuis [s]a création, [l'Agence a] pris un certain nombre de mesures pour apporter des améliorations à l'ensemble de [son] régime de gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment de mettre le potentiel en valeur, d'avoir des gens capables de faire des évaluations et d'amener les gestionnaires à évaluer les compétences de leurs employés. »

Au sujet des pouvoirs accordés à l'ARC dans la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, la vérificatrice générale a mentionné au Comité que « pour ce qui est des avantages escomptés des nouveaux pouvoirs en matière d'administration et de gestion des ressources humaines, il semble que les progrès aient été plus lents que prévu. » Elle s'est arrêtée en particulier à la description des compétences, qu'elle croyait être un processus en cours, mais qui ne semblait se

matérialiser qu'au moment d'un concours et dans le cadre de mesures de dotation. Elle a indiqué que, lorsque son bureau a envisagé pour la première fois de vérifier la gestion des ressources humaines de l'Agence, « ni les descriptions de poste ni les profils des compétences n'étaient terminés. La validation des profils ne l'était pas non plus. Pour la dotation, on avait recours à un bassin de personnel préqualifié. Ce système semblait un peu confus. » Elle a fait état de préoccupations exprimées quant au fait qu'il y avait eu selon toute apparence « des transferts de personnel à l'intérieur de l'Agence sans qu'il y ait de concours ou d'affichage. Pour nous, la façon dont tout cela fonctionnait n'était pas claire. »

La vérificatrice générale a indiqué au Comité que son bureau n'avait « pas encore effectué de vérification de gestion qui examinerait expressément les nouveaux pouvoirs qui sont attribués à l'Agence. En 2004, [le Bureau du vérificateur général a] commencé une vérification destinée à évaluer le régime que l'on était à mettre en place dans le domaine de la gestion des ressources humaines axée sur les compétences. Cependant, [le Bureau a] constaté que les progrès n'étaient pas suffisants pour justifier une vérification à ce moment. [Le Bureau estimait] que l'Agence avait vu trop grand, trop tôt, sans avoir bien compris les coûts, l'étendue et la complexité de l'entreprise. [...] [Le Bureau prévoit] maintenant amorcer une vérification du secteur de la gestion des ressources humaines cet automne [et] aussi commencer l'année suivante une autre vérification des ressources humaines »

Comme on l'a déjà mentionné, l'AFPC a parlé de la nécessité de continuer à marquer des progrès dans un certain nombre de secteurs de la gestion des ressources humaines, notamment la classification des postes. Le Comité a appris que l'examen de la classification était en bonne voie, « mais [lorsque le gouvernement fédéral a] pris les bureaux [de l'Agence des douanes et du revenu du Canada] pour les transférer [à l'Agence des services frontaliers du Canada], ils ont mis fin au processus. »

D'après le Syndicat des employé(e)s de l'impôt de l'AFPC, « l'Agence n'est pas l'employeur de choix qu'elle prétend être dans un secteur bien particulier, la dotation et le recours en matière de dotation [...] [L]es directives de l'ARC sur la dotation manquent de transparence quand il s'agit des nominations et ne prévoit aucun recours véritable [...]. [L']ARC refuse de mettre en application des recommandations des tierces parties [...] Dès qu'une interprétation [de tierces parties] donne plus de poids aux droits des employés, l'employeur modifie la directive pour limiter ces droits de nouveau ». Le comité a appris que c'est l'ARC qui choisit les tierces parties en question. Selon l'AFPC, « [a]ucun autre employeur au Canada ne peut fixer les règles. »

De l'avis du Syndicat des employé(e)s de l'impôt, « il faut inclure dans le processus de négociation collective les questions de dotation et les mesures connexes pour que les intérêts des employés de l'ARC et ceux de l'employeur entrent en ligne de compte. » [...] [À] défaut de pouvoir négocier, l'employeur, c'est-à-dire l'Agence du revenu du Canada, a le droit unilatéral et illimité de fixer les

règles. Quand on s'élève dans l'échelle des recours [de l'Agence] — la représentation syndicale n'est pas permise aux deux premiers niveaux — et [que le syndicat] tente une incursion, l'Agence a le pouvoir illimité de modifier la politique d'un trait de plume. À défaut de pouvoir négocier des règles que tout le monde devra observer, ou de négocier des changements, [les] employés se retrouvent en fait privés de voies de recours. Ils n'ont pas de véritables voies de recours. » Le Comité a appris que le syndicat passe « du temps à la division de première instance et à la division d'appel de la Cour fédérale pour contester des décisions de dotation dans la fonction publique. [...] [Le syndicat n'a] d'autre choix que de mener bataille devant les tribunaux. »

L'AFPC a exprimé un point de vue analogue concernant la négociation de conventions collectives portant sur la dotation et les recours : « Lorsqu'on négocie, on n'obtient pas nécessairement ce que l'on veut, mais il reste qu'une fois qu'on a inscrit quelque chose dans une convention collective, on peut exercer les voies de recours prévues dans cette convention. » Le Syndicat des employé(e)s de l'impôt a formulé des commentaires sur le processus en place lorsque l'Agence était un ministère et indiqué au Comité que, si la dotation ne faisait pas l'objet de convention collective parce qu'elle est couverte par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le syndicat pouvait faire appel « à [son] chien de garde [la Commission de la fonction publique] en cas de problèmes. Aujourd'hui, l'Agence intervient en tant qu'accusée, juge et partie dans son propre procès. Elle crée elle-même sa propre procédure. Elle est son propre chien de garde. Les plaintes concernant les décisions prises sont entendues et tranchées par ses gestionnaires ou par des personnes nommées par l'Agence. »

Pour l'AFPC, le problème, « c'est que l'ARC a tendance à établir un lien trop direct avec le Conseil du Trésor. [...] Ils ont donc tendance à envoyer leurs représentants à la table de négociation avec [le syndicat], et le problème c'est qu'ils n'ont pas de mandat. Chaque fois que nous avons négocié des conventions collectives avec eux par le passé, le président de l'AFPC a dû rencontrer le commissaire et d'autres hauts fonctionnaires pour conclure une convention collective car ils ne semblaient pas vouloir donner le mandat aux représentants qu'ils avaient envoyés à la table de négociation. [Le syndicat estime que] c'est là où l'entente devrait commencer et finir, sans avoir à entrer dans une discussion entre le chef de l'Agence et celui du syndicat. »

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) a également débattu de la question de la dotation et des recours en matière de dotation et fait savoir que « C'est une responsabilité pour laquelle l'Agence se donne un très bon bulletin dans le rapport qu'elle [a préparé en vue de l'examen quinquennal prévu par la loi]. Or, [l'IPFPC est] totalement en désaccord avec elle sur ce point. [...] [C]e qu'il y a de plus criant au niveau de la gestion des ressources humaines et qui a besoin d'être remis sur les rails, c'est toute la question de la dotation et des recours. [...] On a l'impression qu'ils ont mis la charrue avant les bœufs en établissant leurs mécanismes de dotation et de recours à l'Agence. Cela

empoisonne la vie de tout le monde depuis. [...] [L]a dotation et le recours à l'ARC ont désespérément besoin d'être améliorés. »

Selon l'IPFPC, « l'Agence du revenu se flatte de fixer la tendance parce qu'elle a mis en place un nouveau régime de dotation en personnel, un nouveau régime de recours, une nouvelle entité distincte du Conseil du Trésor [...]. Elle a fait œuvre de pionnier en créant des tribunes de consultation des représentants des employés. Elle s'est efforcée de rendre la dotation en personnel plus efficace, et ça ne marche pas. [...] Si elle tient à continuer à donner cette impression, à passer pour un chef de file, elle pourrait aller plus loin et dire: « Oui, nous sommes un employeur distinct; pourquoi ne pas créer un système nouveau dans lequel on négocierait la dotation en personnel et les recours? » L'Institut a également déclaré au Comité qu'« Une étude interne de l'Agence révèle que 75 % des employés croient que le processus de sélection doit être amélioré, qu'il n'est ni équitable ni transparent. Ce système devrait être plus efficace et rapide. »

De l'avis de l'IPFPC, « le recours doit être assuré d'une façon qui permette l'annulation ou la modification de la mesure de dotation. Tout système de recours qui se tient doit respecter le principe de la justice naturelle, le principe le plus important étant clairement le droit à la représentation ». L'Institut a pressé le Parlement « d'enjoindre à l'Agence du revenu du Canada de respecter ses obligations en vertu de l'article 54 », qui traite des nominations et des recours. Le Syndicat des employé(e)s de l'impôt a demandé à ce que l'article soit modifié de telle sorte qu'il soit possible de négocier les questions de dotation et de recours et non pas supprimé, auquel cas la Loi passerait la question sous silence.

L'Institut a également avisé le Comité que ses membres « s'inquiètent du processus de divulgation de l'information, qui semble être appliqué de façon inégale et peu opportune. Il y a déjà six ans que [le syndicat soulève ses] préoccupations à l'égard du processus de divulgation et [...] reconnaît] que l'ARC a finalement décidé d'ouvrir le processus en principe, ce qui pourrait permettre d'améliorer les méthodes utilisées pour la divulgation de l'information. Nous verrons avec le temps si la pratique sera aussi plus ouverte. [...] [le Comité comprendra et pardonnera le scepticisme du syndicat] compte tenu des antécédents de l'Agence en matière de recours ».

Enfin, le Syndicat des employé(e)s de l'impôt a commenté la centralisation de la prestation de services de rémunération et informé le Comité que « avant la centralisation, chaque bureau avait des gens qui offraient un service de rémunération sur place. Il était donc possible d'aller les voir pour leur parler de votre prochaine retraite, de parler de certaines choses que vous deviez faire, du montant de votre pension, et de ce genre de choses. Ce n'est plus possible maintenant. Il faut désormais téléphoner à quelqu'un qui se trouve soit à Winnipeg, soit à Ottawa. [Le syndicat a appris] que nous avions auparavant un service de première classe et que [l'Agence n'était plus disposée] à offrir ce service de première classe à nos membres ».

2. Ce que nous pensons

Le Comité a été quelque peu troublé de voir le peu de progrès qui semble avoir été fait dans le secteur de la gestion des ressources humaines depuis que le projet de loi C-43 a été adopté. Par conséquent, nous sommes fortement convaincus que ce domaine devrait constituer l'une des trois priorités auxquelles l'ARC devrait s'attaquer pour s'améliorer.

Le Comité ne comprend pas pourquoi, étant donné le statut d'employeur distinct de l'ARC, le Conseil du Trésor participe — dans la mesure où il semble le faire — aux négociations entre l'Agence et les syndicats qui en représentent les employés. Outre le fait que la présence à la table de négociation de parties n'ayant pas le pouvoir de conclure des conventions collectives constitue un manque d'efficacité, nous estimons que la participation du Conseil du Trésor sape le statut d'employeur distinct de l'Agence et ne permet pas à cette dernière d'adopter tous les principes propres au secteur privé. Pour cette raison, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5

Que le Conseil du Trésor ne participe pas aux négociations entre l'Agence du revenu du Canada et les agents de négociation représentant ses employés syndiqués.

E. Autres questions — Observation fiscale et protection de l'assiette fiscale

1. Ce qu'on nous a dit

Dans son témoignage devant le Comité, la ministre du Revenu national nous a dit que pour « être la meilleure agence qui soit, l'Agence doit aussi maintenir l'intégrité des assiettes de l'impôt fédéral et provincial. Pour parvenir à cette fin, elle doit mettre à profit les niveaux élevés d'observation volontaire dans le régime fiscal canadien. Ces niveaux d'observation sont enracinés dans la confiance que les Canadiens accordent à l'Agence en ce qui a trait à l'équité, la responsabilité et l'intégrité ».

Le Commissaire de l'ARC nous a indiqué que l'observation fiscale était l'un des domaines où il fallait travailler et apporter des améliorations. Il a ajouté que l'une des grandes responsabilités de l'Agence était de maintenir l'intégrité de l'assiette fiscale au nom du gouvernement fédéral, de tous les gouvernements provinciaux/territoriaux ainsi que des gouvernements des Premières nations et que, selon lui, « l'objectif ultime est de s'assurer que l'agence soit capable d'exercer constamment des pressions en matière d'observation pour garantir l'intégrité de cette assiette fiscale de manière continue ».

Sur la question des paradis fiscaux, le commissaire a déclaré qu'elle « s'inscrit dans une problématique beaucoup plus étendue de l'observation fiscale ». Il a également fait valoir que les investissements étrangers ne devaient pas être liés à l'évasion fiscale et laissé entendre que cette question « met en

cause la politique sur l'investissement à l'étranger; c'est bien possible que ce soit un très bon signe pour l'économie canadienne que les gens aient de l'argent à investir partout dans le monde ». Il a reconnu toutefois qu'une partie de sommes investies à l'étranger par des Canadiens « relève de toute la problématique de l'évitement fiscal, des paradis fiscaux et du transfert d'argent vers des pays qui offrent un régime fiscal différent. Le principe veut que les investisseurs canadiens tirent profit d'un régime fiscal avantageux [...] existant dans un autre pays, et tous les pays sont aux prises avec cette même problématique, mis il ne s'agit pas nécessairement d'évitement fiscal ».

La vérificatrice générale a expliqué au Comité : « L'Agence dispose de ressources limitées, elle ne peut être partout à la fois. Lorsqu'elle prend des décisions en matière d'affectation des ressources, elle doit donc faire des compromis afin de contrer des menaces concurrentes à l'assiette fiscale ». À son avis, « chacun des programmes de l'observation est généralement bien conçu, mais [...] l'Agence doit améliorer son cadre de gestion globale des risques et son mode d'affectation des ressources ». Elle a précisé que « l'Agence ne prête pas suffisamment attention aux méthodes de perception les plus efficaces. Elle a différentes méthodes à sa disposition. Par ailleurs, il lui faudrait une meilleure information pour identifier plus tôt les contribuables à risque plus élevé et, au besoin, pour agir plus rapidement contre eux. L'Agence pourrait mieux faire si elle était mieux informée sur les contribuables qui lui doivent de l'argent et sur la composition du montant dû ainsi que sur les méthodes de recouvrement les plus efficaces en fonction de la situation à traiter. Il faut essentiellement prêter davantage d'attention au recouvrement ».

Selon un rapport de la vérificatrice générale du Canada, « l'Agence du revenu du Canada ne cerne pas de manière uniforme et intégrée les risques pour l'assiette fiscale afin d'affecter ses ressources de la meilleure façon ». De plus, selon la vérificatrice générale, « pour évaluer le risque que présentent les dossiers, l'Agence utilise une méthode qui manque encore de fini et comporte des lacunes importantes entravant le recouvrement en temps opportun des créances fiscales. [...] [En outre], l'Agence ne possède toujours pas les données nécessaires pour gérer efficacement le recouvrement de la dette fiscale. [...] La cotation automatique du risque de non-recouvrement des comptes en souffrance était inefficace parce que l'évaluation du risque se limitait principalement au solde impayé et à l'ancienneté du compte; d'autres facteurs de risque importants n'étaient pas pris en compte ou avaient peu d'effet sur la cotation du risque. Les cotes de risque étaient rarement mises à jour ou utilisées pour établir l'ordre de priorité de la charge de travail. Il n'y avait pas de profils des débiteurs fiscaux pouvant être utilisés pour adapter les stratégies de recouvrement de base de manière à augmenter les sommes recouvrées auprès des débiteurs qui présentent un risque élevé de non-paiement. » On a également signalé que l'Agence ne comprend pas bien en quoi consiste la dette fiscale et pourquoi elle augmente.

Le commissaire de l'ARC a informé le Comité que l'Agence n'avait pas « contesté les recommandations que [la vérificatrice générale] a formulées dans

son dernier rapport; de fait, [l'Agence travaille] déjà à mettre en œuvre toutes ses suggestions. Ce genre de rapport [...] est extrêmement utile ». Un représentant de l'ARC a affirmé que celle-ci avait « besoin de systèmes d'information beaucoup plus pointus pour nous aider. L'administration de l'impôt consiste à gérer le risque, et il en va de même de la perception de l'impôt... Et l'Agence déploie actuellement des efforts de perfectionnement afin d'être plus en mesure de réagir. Cela prendra du temps et de l'argent. »

Ceci dit, un autre représentant de l'ARC a informé le Comité que l'Agence évalue les risques et attribue une cote de risque à « chacune des quelque 24 millions de déclarations de revenu produites, à chacune des 2 millions de déclarations d'entreprises produites et à chacune des 5 à 6 millions de déclarations de TPS produites ».

Dans ses commentaires sur l'observation fiscale, la FCEI a fait savoir que « l'énorme volume de paperasserie requis pour respecter les mesures de fiscalité est le premier des éléments faisant du respect de la loi un fardeau, comme l'affirment à la fois les fiscalistes et les propriétaires d'entreprise. Le coût moyen du respect des mesures fiscales pour une petite entreprise est de 3 000 \$ par employé ». Selon un sondage mené par cet organisme auprès de ses membres et de ses fiscalistes, « pour 71 % des fiscalistes, les coûts de la conformité aux exigences fiscales pour les PME ont augmenté au cours des cinq dernières années. Or, l'un des mandats de l'ARC est d'améliorer le service et de réduire les coûts de la conformité ». La FCEI a également indiqué que les quatre règlements les plus contraignants sont liés à l'ARC.

2. Ce que nous pensons

Le Comité est également d'avis que l'observation fiscale et l'intégrité de l'assiette fiscale devraient être les principales responsabilités de l'ARC. Dans notre rapport sur les consultations prébudgétaires de 2006, intitulé La compétitivité, une formule gagnante pour le Canada, nous avons fait des commentaires sur les paradis fiscaux et l'équité fiscale. Nous attendons avec impatience le prochain budget fédéral et espérons que le ministre des Finances donnera suite à nos recommandations. Nous avons également présenté une recommandation dans notre rapport prébudgétaire sur la réglementation et son coût. Compte tenu des commentaires qui nous ont été fournis sur le coût de l'observation fiscale, nous espérons également que le ministre des Finances adoptera les recommandations présentées dans le domaine de la réglementation et qu'il prendra les mesures nécessaires pour réduire les coûts de l'observation fiscale au Canada. Quant à l'observation fiscale proprement dite, nous demandons instamment à l'Agence du revenu du Canada de la faciliter en autorisant un plus grand nombre de particuliers et d'entreprises à faire leur déclaration de revenu sous forme électronique et en permettant la production électronique des déclarations relatives à un plus grand nombre de taxes.

En assurant un haut niveau d'observation fiscale et en veillant à l'intégrité de l'assiette fiscale, on fait savoir aux contribuables qui ne respectent pas les lois et

règlements fiscaux qu'ils devront assumer les conséquences de leurs actes. Il est également utile de voir à ce que le gouvernement fédéral ait les ressources nécessaires pour financer les mesures de dépenses de programmes, fiscales et autres que les Canadiens jugent prioritaires. Le Comité reconnaît que l'ARC — comme la quasi-totalité des autres organismes — a des ressources limitées et des priorités conflictuelles. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que l'observation fiscale est le deuxième des trois domaines que l'ARC devrait se donner comme priorités futures. L'Agence doit davantage s'investir dans l'évaluation des risques et consacrer plus afin d'efforts de comprendre la composition de la dette financière et les raisons de son accroissement. Pour toutes ces raisons, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 6

Que l'Agence du revenu du Canada affecte aux services voulus des ressources suffisantes pour assurer un degré élevé d'observation fiscale et préserver l'intégrité de l'assiette fiscale. L'Agence devrait privilégier les modes de perception les plus efficaces et cibler les contribuables qui présentent les plus grands risques d'inobservation.

F. Autres questions : L'économie clandestine

1. Ce qu'on nous a dit

Des témoins ont aussi parlé du problème de l'économie clandestine. Un porte-parole de l'ARC a fait savoir que l'Agence a une stratégie assez détaillée pour enrayer ce problème; elle s'efforce de promouvoir l'observation volontaire et travaille de concert avec les provinces/territoires et les principales associations sectorielles. L'appariement de bases de données et de sources de tierces parties, la tenue de séminaires, les visites communautaires, les présentations dans les écoles de métier, les outils pédagogiques, les vérifications, les enquêtes, la création d'un groupe de travail fédéral, l'attention plus grande accordée aux secteurs où la non-observation est la plus marquée, figurent également au nombre des moyens été mentionnés à cet égard.

Appelé à commenter le degré d'observation de la réduction d'un point de pourcentage du taux de la taxe sur les produits et services, un porte-parole de l'ARC a affirmé au Comité « qu'un changement à l'égard du taux d'imposition ne mènera pas immédiatement à l'adoption de nouveaux comportements à cet égard, car les gens qui choisissent de ne pas se plier aux exigences, pour quelque raison que ce soit, ne seront pas immédiatement motivés à le faire si on réduit le taux d'imposition. C'est une culture de l'inobservation [...] »

2. Ce que nous pensons

Le Comité s'inquiète également de l'existence de l'économie clandestine et de la mesure dans laquelle celle-ci menace l'intégrité de notre assiette fiscale et

incite les contribuables à se soustraire aux taxes. Dans cette optique, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que l'Agence du revenu du Canada inclue dans son rapport annuel des observations sur la mesure dans laquelle elle estime que ses efforts pour éliminer l'économie clandestine portent fruit et qu'elle énonce les faits justifiant son évaluation.

G. Autres questions : Le service aux Canadiens

1. Ce qu'on nous a dit

Un certain nombre d'observations au sujet du service offert par l'ARC ont été portées à l'attention du Comité, certains étant plutôt positives et d'autres faisant ressortir les aspects à améliorer. Favorable au modèle de régie de l'Agence mais consciente de la nécessité de poursuivre le travail entamé, la ministre du Revenu national a fait l'observation suivante à propos de la nécessité d'améliorer le service : « Bien que je sois une grande partisane du modèle de l'Agence, je reconnais qu'il n'est pas parfait. Et parfois les forces mêmes de l'Agence peuvent mettre une faiblesse en évidence. [...] Les contribuables de l'Agence sont bien servis. Mais parfois, dans notre hâte à atteindre ces objectifs, certaines dimensions de nos interactions avec eux peuvent être négligées. Le modèle de l'Agence peut effectivement négliger le fait qu'il n'y ait pas de voie d'accès impartiale pour la personne moyenne — ou l'entreprise ordinaire — lorsqu'elle a l'impression que l'Agence ne répond pas entièrement à ses besoins ».

La ministre du Revenu national a indiqué au Comité que les demandes des contribuables concernant un appel ou un redressement sont traitées par des employés de l'Agence. À son avis, « le public peut percevoir ce processus d'appel comme étant légèrement en faveur de l'Agence ». Elle nous a dit qu'elle avait demandé aux fonctionnaires de l'Agence de lui fournir « un plan détaillé visant à améliorer les voies actuelles de recours et d'appels, et à obtenir un niveau de confiance additionnelle de la part des contribuables et des bénéficiaires de prestations quant à leurs interactions avec l'ARC ».

Le commissaire de l'ARC a affirmé que « les Canadiens profitent maintenant d'une meilleure administration des impôts et des prestations, à la fois plus rapide et de meilleure qualité ». Il a aussi fait savoir qu'« un certain nombre [des] documents fondamentaux [de l'Agence] sont disponibles dans diverses langues, et sont offerts à divers groupes au Canada. De plus, [l'Agence tient] un dossier sur les langues parlées par [ses] employés afin [de pouvoir] planifier une rencontre avec un contribuable et veiller à lui parler dans la langue de son choix. [...] [L'Agence s'est] doté [e] de divers programmes d'extension pour veiller à ce que les diverses communautés obtiennent les services dont elles ont besoin ».

La FCEI a fait part au Comité des résultats d'un sondage effectué auprès de ses membres et de fiscalistes au sujet des changements survenus dans le niveau de service offert par l'Agence au cours des ses cinq premières années d'existence. Les résultats du sondage de la FCEI montrent que le service s'est amélioré en ce qui concerne l'accessibilité du personnel, les connaissances du personnel, la rapidité des réponses et la célérité avec laquelle s'effectue le traitement des remboursements. Toutefois, aux dires de la FCEI, « même si l'Agence s'est améliorée, elle laisse encore beaucoup à désirer ». Les représentants de la FCEI ont de plus fait savoir que même s'il est possible d'obtenir des réponses très rapidement, « ce n'est pas nécessairement toujours les mêmes personnes qui s'occupent de nous ». La FCEI nous a par ailleurs signalé que d'après les résultats de son sondage, le rendement de l'Agence est moins bon en ce qui concerne l'accès aux renseignements, leur simplicité, la volonté de fournir des interprétations et le niveau des amendes.

Le processus de vérification a été mentionné au nombre des aspects du service qui se sont améliorés. La FCEI a indiqué au Comité que les vérificateurs de l'ARC « connaissent mieux leur matière, sont professionnels et plus courtois qu'autrefois. Toutefois, le temps qu'il faut consacrer aux vérifications est passé de 6,6 jours à près de 9 ».

De l'avis de la FCEI, il faudrait que l'ARC « fasse du service une priorité majeure. [De même, l'Agence] devrait faire de la réduction des coûts de la conformité une priorité de premier plan. Elle devrait mesurer les fardeaux imposés par la paperasserie et la conformité, fixer de véritables objectifs et présenter à tous les ans au [Comité permanent des finances de la Chambre des communes] un rapport sur ses progrès. [La FCEI estime que l'Agence devrait] établir des normes en matière de service à la clientèle [...]. [...] [De même, la FCEI pense] qu'il serait bon d'avoir une approche plus proactive pour communiquer les changements apportés aux lois fiscales ».

L'importance à accorder au service a également été mentionnée par l'ACGA lors de sa comparution devant le Comité. L'Association nous a affirmé que « le meilleur catalyseur de la réflexion au sujet des orientations futures est l'importance à accorder à l'amélioration du service et à la réduction des coûts pour le contribuable. Pour mieux servir les Canadiens en devenant une organisation axée sur les clients, [l'ACGA suggère] que l'Agence mette l'accent sur le renforcement de sa performance à l'égard de quatre secteurs clés ». Ces quatre secteurs clés concernent les aspects suivants : rendre des décisions uniformes et prévisibles; offrir une expertise et des conseils avisés; communiquer efficacement avec les Canadiens; traiter les Canadiens de façon équitable et avec respect.

Voici ce qu'a dit l'ACGA à ce propos : « [d]es décisions conséquentes sont cruciales pour une application juste et défendable des lois et règlements de l'impôt. [...] La fiabilité de l'information et de ses sources est un aspect important pour les comptables professionnels. [...] [L]'implantation de systèmes d'information à la fine pointe sur le Web est entravée par l'obligation de conserver de vieux dossiers

papier aux fins de vérification [...]. [...] [L']approche de l'ARC en ce qui a trait à la gestion des risques devrait mieux refléter le fait que, dans la vraie vie, des erreurs involontaires peuvent survenir et surviennent effectivement ». L'ACGA recommande que les documents électroniques et les documents papier soient équivalents et fait valoir que « [d]evant deux situations semblables, on s'attendrait à avoir une décision similaire peu importe l'endroit. [...] [L']ACGA a constaté] que, malgré les conditions semblables, les décisions rendues à Calgary, à Toronto, à Halifax et Montréal sont différentes ».

L'ACGA a aussi parlé du service téléphonique et a affirmé au Comité qu'il y avait « une détérioration du service offert par le personnel en contact avec le public qu'on rejoint en appelant la ligne sans frais. Par contre, à partir du niveau de directeur de district, je dirais qu'on a peut-être vu une amélioration [...] ».

Des témoins ont formulé des observations au sujet de la fermeture des comptoirs de service et du système de rendez-vous institué par l'ARC. Le commissaire de l'ARC a fait valoir au Comité qu'« un système de rendez-vous [...] permet aux gens de rencontrer une personne qui sait quelles questions seront posées et qui sera en mesure de bien les servir ». Selon lui, « un payeur de taxes qui se présente à un bureau pour discuter d'un problème et doit attendre 30 minutes pour voir quelqu'un qui ne peut pas l'aider parce qu'il ne connaît pas le domaine particulier dont il est question est [aux yeux de l'Agence], mal servi. Un payeur de taxes qui téléphone, raconte son problème et prend un rendez-vous pour parler à un agent qui peut le servir de façon adéquate est mieux servi ».

De l'avis du Syndicat des employés et des employées de l'impôt, « [la] position [du syndicat], c'est que nous ne sommes pas contre les rendez-vous, mais nous nous opposons au fait [que l'Agence] ait l'intention de ne fonctionner que sur rendez-vous. [Le Syndicat estime] que les clients, les contribuables qui paient des impôts, devraient toujours avoir la possibilité de se présenter en personne et d'obtenir les services qu'ils paient avec leurs impôts. L'un des pires exemples [...] c'est celui d'un agriculteur n'importe où dans une région rurale du Canada. Il sera très difficile pour les agriculteurs de prendre rendez-vous, car ils ne sont disponibles que lorsqu'il fait mauvais; sinon, ils sont dans leurs champs et ils travaillent. Il sera difficile pour eux de prendre rendez-vous pour venir rencontrer l'ARC. L'an dernier, ils pouvaient se présenter en personne n'importe quand lorsqu'ils se trouvaient en ville ».

Un représentant de l'IPFPC a dit au Comité que « [le syndicat] entend souvent [des employés] dire qu'on les empêche de dispenser des services qu'ils offriraient auparavant. Il est clair qu'à cet égard, le risque de voir une baisse de qualité est réel. [...] [Les] membres [du syndicat] veulent offrir des services à la population [...] ».

En ce qui concerne le service offert à l'extérieur d'Ottawa, le commissaire de l'ARC a dit au Comité que « si l'Agence grandit, sa croissance [...] aura lieu à l'extérieur d'Ottawa ».

Beaucoup de témoins ont formulé des remarques au sujet du processus d'appel. Un porte-parole de l'ARC a informé le Comité du fait que l'Agence est dotée « d'un mécanisme d'appel soigneusement établi qui est autonome et qui se penche sur tout problème soulevé par un contribuable lorsque ce dernier estime que le montant perçu ou exigé est erroné. [...] Il s'agit d'un mécanisme [...] à partir [duquel] le litige peut être porté devant les tribunaux ». Le commissaire de l'ARC a souligné l'existence d'une charte des droits des contribuables, dont les éléments sont passés en revue par l'Agence et par la ministre du Revenu national.

L'ACGA a dit avoir constaté que « les oppositions et les appels qui pourraient être réglés au bout de 3 ou 4 mois nécessitent, à l'heure actuelle, entre 18 et 24 mois. Cette situation empêche les contribuables de vraiment se conformer à la loi de l'année courante, parce que tout dépend de la décision rendue sur l'appel précédent ».

2. Ce que nous pensons

De l'avis du Comité, même s'il y a eu des améliorations, cela ne signifie pas nécessairement que le service est bon. Cela ne signifie pas non plus que le service est aussi bon qu'il pourrait — ou devrait — l'être. Il est vrai aussi qu'il est impossible de légiférer pour exiger que le service soit bon — ou meilleur. À notre avis, un bon service suppose une culture d'entreprise qui valorise et récompense le service offert par les employés. Même si nous croyons que le service aux Canadiens s'est peut-être amélioré — du moins à certains égards — depuis la promulgation du projet de loi C-43 et le début des activités de l'ARC à titre d'Agence des douanes et du revenu du Canada, nous estimons que — indépendamment du niveau de service actuellement offert — il y a encore place à l'amélioration. L'amélioration des services est le troisième domaine que L'Agence devrait se donner comme priorité.

Le Comité estime que l'un des aspects d'un bon service réside dans l'accès en temps opportun à un processus d'appel indépendant et exécutoire, sauf dans les cas où les règles de justice naturelle ont été enfreintes. Dans cette optique, nous attendons avec impatience l'annonce prochaine par la ministre du Revenu national de la révision du processus d'appel. Nous estimons aussi que les contribuables doivent continuer de pouvoir recourir à la cour de l'impôt et espérons qu'ils le fassent uniquement dans des circonstances exceptionnelles. À cette fin, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que la ministre du Revenu national étudie l'opportunité de nommer un ombudsman à titre de moyen parmi d'autres de faire en sorte que les Canadiens soient mieux servis par l'Agence du revenu du Canada. De plus, avant de changer quoi que ce soit à la procédure d'appel, que la ministre soumette la nouvelle procédure proposée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour qu'il l'examine et se prononce.

De l'avis du Comité, l'autre aspect d'un bon service aux Canadiens réside dans l'accessibilité au personnel de l'ARC. Même si nous reconnaissons le bien-fondé du système de rendez-vous mis en place, l'exemple de l'agriculteur que nous a donné un témoin nous reste à l'esprit. Il y aura toujours des Canadiens pour qui le système de rendez-vous n'est pas la meilleure façon d'avoir accès au personnel de l'ARC et pour eux, et peut-être pour d'autres aussi, les consultations auprès du personnel de l'ARC ne doivent pas uniquement être régies par ce système. Nous croyons que l'Agence devrait rencontrer les principaux groupes d'intervenants afin de déterminer quels seraient les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour permettre aux Canadiens d'avoir accès à son personnel et d'être mieux servis. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que l'Agence du revenu du Canada veille à ce que les Canadiens puissent consulter son personnel dans la mesure de leurs besoins, compte tenu du fait qu'une de ses premières priorités est censée être de leur assurer des services de haute qualité. Les caractéristiques de services de ce genre sont l'interaction conforme à l'éthique entre l'Agence et les contribuables, l'uniformité de l'information qu'elle leur donne et la promptitude du service. De plus, que les services de l'Agence devraient être mesurés en permanence, sur les plans quantitatif et qualitatif, par un organisme tiers et que le résultat de cette évaluation figure dans le rapport annuel de l'Agence.

Le Comité est de plus d'avis que c'est quand elle comprend parfaitement les points de vue des Canadiens et leurs priorités à l'égard de la perception des taxes et impôts et du versement des prestations que l'ARC les sert le mieux. À notre avis, des comités consultatifs aideraient grandement l'Agence à atteindre cet objectif important. Dans cet esprit, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

Que l'Agence du revenu du Canada explique de façon détaillée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes les raisons pour lesquelles elle estime que ses comités consultatifs ne sont plus utiles.

Le Comité croit que nos petites et moyennes entreprises sont le moteur de la croissance au Canada. Il juge donc essentiel de faciliter et de soutenir leur productivité et leur prospérité – comme celles des grandes entreprises – plutôt que de les entraver. Nous avons été surpris d'apprendre de nos témoins que les vérifications de l'ARC prennent plus de temps qu'auparavant, et nous estimons que ce temps perdu se traduit par une baisse de la productivité des entreprises. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 11

Que l'Agence du revenu du Canada fasse ses vérifications de manière à nuire le moins possible au fonctionnement normal des entreprises qui en font l'objet et que la durée et la fréquence des vérifications faites dans chaque entreprise soient proportionnelles au risque qu'elle représente ou à ses antécédents en matière de non-observation.

À l'instar de bien des Canadiens, le Comité croit que le travail du Bureau du vérificateur général du Canada est pertinent et que les recommandations formulées par la vérificatrice générale visent à assurer aux Canadiens de bons services et à optimiser l'utilisation faite de l'argent des contribuables. C'est pourquoi le Comité recommande :

RECOMMANDATION 12

Que l'Agence du revenu du Canada donne rapidement suite à toutes les recommandations formulées par la vérificatrice générale du Canada au sujet de son administration, de son fonctionnement et de ses méthodes.

Enfin, c'est avec plaisir que le Comité a procédé à l'examen de la *Loi sur l'Agence canadienne des douanes et du revenu*, car nous croyons ce type d'examen important. Les législateurs ne doivent pas se contenter de faire les lois; ils doivent aussi en examiner périodiquement l'application afin d'être certains qu'elles ont l'effet recherché. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 13

Que le gouvernement fédéral modifie l'article 89 de la *Loi sur l'Agence canadienne des douanes et du revenu* de manière à y exiger qu'elle fasse l'objet d'un examen parlementaire à tous les cinq ans.

CONCLUSION

Ayant terminé nos audiences sur l'examen parlementaire de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada* exigé par la Loi après cinq ans, nous sommes maintenant en mesure de répondre à la question posée dans le titre du présent rapport. L'ARC est-elle un modèle avantageux ou une expérience ratée? Nous croyons que l'ARC est un modèle avantageux, mais qu'un certain nombre d'aspects clés nécessitent des efforts plus soutenus.

Le Comité convient avec les témoins qu'à bien des égards, le modèle de l'Agence a porté fruit. Nous sommes toutefois d'accord aussi pour dire qu'un certain nombre d'aspects importants méritent une intervention prioritaire. Les trois plus importants sont, à notre avis, les rapports de l'Agence avec ses employés et

les syndicats qui les représentent, les efforts pour améliorer l'observation par les contribuables des lois fiscales canadiennes et la façon dont l'Agence sert les Canadiens.

Le Comité se réjouit que le Canada figure au nombre des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui ont convenu d'unir leurs efforts afin de trouver des façons d'améliorer l'administration de l'impôt et de remédier au problème important et croissant de non-observation à l'échelle internationale des exigences fiscales. À notre avis, le Forum de l'OCDE sur l'administration de l'impôt pourrait être une source de précieux renseignements à un moment où nous cherchons à protéger l'intégrité de notre assiette fiscale et à optimiser l'observation des règles fiscales au Canada.

Le Comité reconnaît les problèmes particuliers auxquels se heurtent bien des pays en raison de la mondialisation du commerce, de la libération et de la mobilité des capitaux et des progrès constants des technologies de l'information et des communications. Dorénavant, nous allons suivre de près les annonces faites par le Forum de l'OCDE sur l'administration de l'impôt au sujet de la collaboration entre le fisc et la police, du rôle des intermédiaires fiscaux et des autres professionnels des finances en ce qui a trait à la non-observation de même que des nouveaux instruments financiers et des préoccupations possibles du fisc à leur sujet.

Le Comité a hâte de faire le point sur les progrès accomplis par l'Agence du revenu du Canada à l'égard des questions soulevées dans le présent rapport.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Agence du revenu du Canada</p> <p>William Baker, commissaire délégué et chef des opérations</p> <p>Michel Dorais, commissaire</p> <p>Lysanne Gauvin, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines</p> <p>John Kowalski, sous-commissaire adjoint, Direction générale des programmes d'observation</p> <p>Stephen O'Connor, sous-commissaire, Direction générale des stratégies d'entreprise et du développement des marchés</p> <p>James Ralston, administrateur supérieur des affaires financières et sous-commissaire, Direction générale des finances et de l'administration</p>	2006/12/06	11
<p>Alliance de la Fonction publique du Canada</p> <p>John Gordon, président national</p> <p>Betty Bannon, présidente nationale, Syndicat des employés et des employées de l'impôt</p> <p>Shane O'Brien, adjoint exécutif intérimaire au président national, Syndicat des employés et des employées de l'impôt</p>	2006/06/14	12
<p>Fédération canadienne de l'entreprise indépendante</p> <p>Garth Whyte, vice-président exécutif</p> <p>Corinne Pohlmann, directrice, Affaires nationales</p> <p>Lucie Charron, analyste de la politique</p>	2006/06/14	12
<p>Institut professionnel de la fonction publique du Canada</p> <p>Michèle Demers, présidente</p> <p>Réal Lamarche, président, Groupe vérification, finances et sciences</p> <p>Michel Charette, négociateur</p>	2006/06/14	12

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général du Canada Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada Jamie Hood, directeur principal Marian McMahon, directrice principale	2006/06/19	13
Agence du revenu du Canada William Baker, commissaire délégué et chef des opérations Michel Dorais, commissaire Lysanne Gauvin, sous-commissaire, Direction générale des ressources humaines Stephen O'Connor, sous-commissaire, Direction générale des stratégies d'entreprise et du développement des marchés James Ralston, administrateur supérieur des affaires financières et sous-commissaire, Direction générale des finances et de l'administration	2006/06/21	14
Association des comptables généraux accrédités du Canada Everett Colby, président, Comité d'étude de la politique fiscale et budgétaire Carole Presseault, vice-présidente, Affaires gouvernementales et réglementaires	2006/06/21	14
Agence du revenu du Canada Carol Skelton, ministre du revenu national Connie Roveto, présidente, Conseil de gestion Michel Dorais, commissaire William Baker, commissaire délégué et chef des opérations James Ralston, administrateur supérieur des affaires financières et sous-commissaire, Direction générale des finances et de l'administration Deborah MacDonald-McGee, secrétaire exécutive	2006/07/12	56
Bureau du vérificateur général du Canada Marian McMahon, directrice principale	2006/07/12	56

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et individus

Agence du revenu du Canada

Alliance de la Fonction publique du Canada

Association des comptables généraux accrédités du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Institut professionnel de la fonction publique du Canada

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances nos 11, 12, 13, 14, 56 et 57*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Brian Pallister, député
président

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 12 décembre 2006
(Séance No.57)

Le Comité permanent des finances se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 4, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Massimo Pacetti, vice-président.

Membres du Comité présents : Diane Ablonczy, Dean Del Mastro, Rick Dykstra, l'hon. John McKay, Massimo Pacetti, Pierre A. Paquette, Michael Savage, Thierry St-Cyr et Mike Wallace.

Aussi présents : *Comité permanent des finances* : Shaila Anwar, cogreffière du comité.
Bibliothèque du Parlement : June Dewetering, analyste principale; Alexandre Laurin, analyste; Sheena Starky, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à l'article 89 de la loi sur l'Agence du revenu du Canada, le Comité continue l'examen prévu cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport.

À 10 h 5, la séance est suspendue.

À 10 h 26, la séance reprend.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que les témoignages et la documentation présentés au Comité permanent des finances durant la première session de la 38^e législature pour son étude menée aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement et de l'article 89 de la Loi sur l'agence du revenu du Canada dans le cadre de l'examen prévu cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi, soient réputés avoir été reçus par le Comité au cours de la présente session de la 39^e législature.

Il est convenu, — Que le projet de rapport tel que modifié soit adopté.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le vice-président présente le rapport à la Chambre.

À 11 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

Elizabeth Kingston
La greffière du Comité