



**JUSTE.
POUR TOUS.**

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Projet de loi visant la récupération de sommes dues
à l'État

Avril 2019

ADM-590 (2019-09)

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	3
1. Définition du problème.....	3
2. Description du projet.....	4
3. Analyse des options non réglementaires.....	5
4. Évaluation des impacts.....	5
4.1. Description du secteur touché	5
4.2. Coûts et économies pour les entreprises	6
4.3. Consultation des parties prenantes	8
4.4. Autres avantages, autres bénéfices et autres inconvénients de la solution projetée.....	8
4.5. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	9
5. Adaptation des exigences à la réalité des PME	9
6. Compétitivité des entreprises	9
7. Coopération et harmonisation réglementaires.....	10
8. Fondements et principes de bonne réglementation.....	10
9. Conclusion.....	10
10. Mesures d'accompagnement	10
11. Personne-ressource	11



SOMMAIRE

Les sommes dues à l'État (créances) par les débiteurs en défaut de paiement font l'objet d'un processus de recouvrement déployant une gradation de moyens administratifs et judiciaires. Au Québec, la fonction de recouvrement est assumée par plusieurs ministères et organismes (MO). Cette situation entraîne

- un dédoublement de certaines fonctions administratives de même nature qui ne constituent généralement pas la mission première des MO concernés;
- une multiplication des intervenants et une duplication des infrastructures technologiques et opérationnelles;
- une complexité de l'environnement légal des activités de recouvrement;
- des enjeux d'équité, de saine gestion des fonds publics et de qualité des services offerts aux débiteurs.

Or, il existe une tendance au regroupement des activités de recouvrement à l'échelle internationale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) note cette tendance dans les 50 pays membres du Forum sur l'administration. D'ailleurs, les travaux de révision de programmes réalisés par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) mènent à la conclusion que la centralisation du recouvrement des créances de l'État permettrait au Québec de réaliser des gains d'efficacité et d'atteindre l'équité dans le traitement des dossiers de recouvrement.

La Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020 a donc confirmé l'engagement de l'administration publique québécoise à réviser le mode d'organisation des activités de récupération de sommes dues à l'État à l'échelle gouvernementale pour ainsi améliorer la qualité des services et l'efficacité de l'État.

La solution retenue consiste à centraliser les activités de recouvrement au sein de Revenu Québec par un transfert des comptes débiteurs en vertu d'une loi-cadre visant la récupération de sommes dues à l'État. Celle-ci vise à assurer une prestation de services renouvelée, transparente, équitable et centrée sur l'utilisateur, le débiteur étant accompagné par un seul intervenant gouvernemental. L'adoption de la loi-cadre n'entraînera aucun impact négatif pour les entreprises, et cette loi est conforme aux fondements et aux principes de bonne réglementation formulés dans la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente*.

1. Définition du problème

Actuellement, la fonction de recouvrement est assumée par plusieurs MO composant l'administration publique québécoise et est soumise à un encadrement administratif et légal important et complexe à l'intérieur duquel les recours et les moyens présentent une grande disparité. Outre cette disparité, les travaux amorcés à la suite d'un rapport de la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) ainsi que l'annonce de la volonté gouvernementale de revoir le mode d'organisation des activités de recouvrement ont permis d'établir que cette décentralisation entraîne une diminution de l'efficacité en raison

- de la redondance des activités de recouvrement et de la multiplication des ressources nécessaires;
- du recours à des sous-traitants du secteur privé pour pallier le nombre grandissant de créances;
- des divergences quant à la quantité et à la qualité des données auxquelles ont accès les MO pour effectuer le recouvrement;
- de la désuétude des ressources technologiques à la disposition des MO ou de l'absence de ressources technologiques performantes.

Cette situation a pour conséquence de compromettre la cohérence des activités de recouvrement des créances de l'État et le traitement des dossiers des débiteurs gouvernementaux. De plus, le cadre actuel ne permet pas d'assurer l'efficacité de cette fonction à l'échelle gouvernementale ni l'utilisation optimale des ressources qui y sont consacrées.

Pour le gouvernement, il en résulte des coûts plus élevés pour la réalisation des activités de recouvrement ainsi que des pertes financières à l'égard des créances qui ne peuvent être perçues, lesquelles sont évaluées à plus de 340 millions de dollars sur 5 ans.

2. Description du projet

Le rapport produit en février 2017 par la firme RCGT et intitulé *Le recouvrement des créances dans l'administration publique québécoise : évaluation de la performance et pistes d'amélioration* dresse un portrait détaillé de la littérature existante sur les meilleures pratiques en matière de récupération des sommes dues à l'État. Celles-ci tendent significativement vers la centralisation du recouvrement des créances fiscales et gouvernementales, laquelle permettrait des gains d'efficacité tout en favorisant l'équité dans le traitement. L'OCDE a noté cette tendance dans les 50 pays membres du Forum sur l'administration fiscale. De plus, les travaux de révision des programmes réalisés par le SCT mènent aux mêmes conclusions.

La Stratégie de gestion des dépenses 2019-2020 a confirmé l'engagement de l'administration publique québécoise à réviser le mode d'organisation des activités de récupération des sommes dues à l'État à l'échelle gouvernementale. Actuellement, ces activités administratives sont assumées par plusieurs MO, ce qui entraîne des doublons et, pour les citoyens et les entreprises, une multiplication des intervenants. De plus, ce changement vise aussi à améliorer la qualité et l'accès des services aux débiteurs, à réduire les délais de traitement et à simplifier les démarches que doivent effectuer les citoyens et les entreprises débitrices auprès de plusieurs MO.

Pour assurer la cohérence dans le traitement des dossiers, renforcer l'application des meilleures pratiques et améliorer la performance financière de récupération des sommes dues à l'État, il devient nécessaire de procéder au regroupement de cette activité. Cette avenue déjà privilégiée lors des précédents travaux menés au cours des vingt dernières années par l'administration publique québécoise s'inscrit plus que jamais dans la tendance relevée par l'OCDE.

La solution retenue consiste à centraliser des activités de récupération des sommes dues à l'État au sein de Revenu Québec par un transfert des comptes débiteurs en vertu d'une loi-cadre, laquelle déterminera notamment les principales conditions de transfert, permettra l'accès aux données détenues par Revenu Québec (en totalité ou en partie selon la nature des créances) et prévoira des recours nécessaires, raisonnables et suffisants pour faciliter la récupération des sommes dues à l'État, tout en respectant la situation financière des débiteurs.

Revenu Québec deviendra ainsi l'entité gouvernementale responsable des activités de récupération des sommes dues à l'État auprès des débiteurs de l'État (y compris ceux résidant à l'extérieur du Québec). Les activités de récupération des sommes dues à l'État visent à assurer une prestation de services renouvelée, transparente, équitable et centrée sur l'utilisateur, le débiteur étant accompagné par un seul intervenant gouvernemental.

À cet égard, mentionnons que Revenu Québec a entrepris, au cours des dernières années, un important virage dans l'accompagnement de ses clientèles, qui s'est traduit par plusieurs actions permettant d'améliorer la qualité de ses relations avec celles-ci, notamment l'adoption de la Charte des droits des contribuables et des mandataires. Le regroupement des activités de récupération des sommes dues à l'État au sein de Revenu Québec aura donc pour objectif de faciliter l'accompagnement des clientèles visées, notamment celles en situation de vulnérabilité, et ainsi d'atteindre une équité dans le traitement des dossiers des débiteurs de l'État qui bénéficiera à l'ensemble des citoyens.



La première phase du regroupement des activités de récupération des sommes dues à l'État au sein de Revenu Québec est prévue de 2020 à 2021. Elle permettra la prise en charge des créances des MO suivants :

- le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES);
- le ministère de la Justice (MJQ);
- le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS);
- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

Une deuxième phase sera prévue ultérieurement afin d'intégrer d'autres MO.

En ce qui a trait à la première phase de déploiement, Revenu Québec évalue à plus de 340 millions de dollars les bénéfices prévus au cours des 5 premières années.

3. Analyse des options non réglementaires

Des ententes de service ont été conclues entre Revenu Québec et 3 MO en vertu de l'article 51 de la Loi sur l'Agence du revenu du Québec (RLRQ, c. A-7.003). Les MO concernés sont les suivants :

- la SAAQ, pour ses créances relatives aux permis de conduire et aux immatriculations impayées ainsi qu'aux indemnités versées en trop;
- le MJQ, pour ses créances hors Québec;
- le MTESS, pour ses créances hors Québec.

Ces ententes de service prévoient que Revenu Québec prendra en charge le recouvrement de certaines créances de ces MO sans utiliser de recours administratifs ni de recours judiciaires. Le recouvrement de ces créances devra être fait de façon distincte du recouvrement des créances fiscales et alimentaires du fait de la législation actuelle limitant Revenu Québec en termes de moyens et de confidentialité. En conséquence, seules les données nécessaires fournies par le MO signataire de l'entente seront utilisées aux fins du recouvrement de ses créances, de façon à préserver l'intégrité des données et à respecter le cadre légal actuel. Pour les mêmes raisons, le travail devra par ailleurs s'effectuer dans des locaux sécurisés distincts de ceux dans lesquels le recouvrement fiscal s'effectue. Cette façon de fonctionner ne nécessitera aucune modification législative, mais ne sera à l'évidence pas optimale, puisqu'elle ne permettra pas de bénéficier de l'ensemble des moyens dont dispose Revenu Québec en matière de recouvrement ni des informations qu'il détient dans le cadre de l'administration fiscale québécoise.

4. Évaluation des impacts

4.1. Description du secteur touché

4.1.1. Secteur touché

Le recouvrement des créances gouvernementales concerne l'ensemble des individus et des entreprises redevables envers l'État québécois (près de 260 000 dossiers à traiter confiés à Revenu Québec) de sommes dues au MEES, au MJQ, au MTESS et à la SAAQ, et ne cible aucun secteur d'activité en particulier.

Le processus de recouvrement peut aussi impliquer des tiers, tels que des institutions financières détenant des actifs financiers pour le compte de débiteurs (saisie bancaire) ou des entreprises de tous les secteurs confondus, que ce soit par leur statut d'employeurs (saisie de salaire) ou à titre de clients de personnes physiques ou morales (saisie de compte client).

4.1.2. Nombre d'entreprises touchées

Il y a actuellement **8 100 entreprises** parmi les débiteurs gouvernementaux dont les dossiers seraient confiés à Revenu Québec lors de la première phase d'intégration. Environ **4 200 nouvelles créances d'entreprises seront créées annuellement**.

Le regroupement des activités de recouvrement des créances gouvernementales aura notamment pour effet d'augmenter le nombre de dossiers d'entreprises et d'individus qui feront l'objet d'un traitement dans le cadre des activités de recouvrement effectuées par Revenu Québec, comparativement à ce qui se fait actuellement dans les MO concernés par le regroupement.

Il nous apparaît difficile de mesurer précisément le nombre d'entreprises qui peuvent être touchées par les différents processus de recouvrement, tant à Revenu Québec que dans les MO. En effet, une même entreprise peut être tenue de se conformer à une saisie en mains tierces pour un ou plusieurs employés qui sont redevables d'une créance gouvernementale, tout en étant elle-même redevable d'une telle créance.

Quoi qu'il en soit, le recouvrement fiscal et gouvernemental décentralisé, tel qu'il se fait aujourd'hui, a pour effet que chaque créance de l'État peut entraîner des mesures de recouvrement distinctes, puisqu'il y a un intervenant différent dans chacun des MO. Le nouveau modèle d'affaires qui est proposé permettra de réduire le nombre d'interventions, mais surtout d'intervenants, auprès d'une même entreprise ou d'un même individu.

Compte tenu de ce qui précède, le regroupement des activités de recouvrement à l'échelle gouvernementale apparaît bénéfique pour les entreprises. En effet, le modèle proposé aura moins d'impact que celui actuellement en place, car il permettra de réduire les délais de traitement et de simplifier les démarches pour les citoyens et les entreprises débitrices envers plusieurs MO.

4.2. Coûts et économies pour les entreprises

Les coûts liés au recouvrement, pour les entreprises, ne seront pas plus élevés que dans le contexte actuel, le regroupement des activités ayant pour effet de réduire le nombre d'intervenants et, par conséquent, le nombre d'interventions effectuées auprès des entreprises.

En effet, les coûts pour les entreprises sont notamment attribuables à la négociation d'ententes de paiement qui peut impliquer actuellement différents intervenants des MO concernés. La décentralisation du recouvrement peut, par conséquent, entraîner une multitude de communications concernant un débiteur de plusieurs sommes dues à l'État, entre les représentants d'entreprises et les intervenants des MO. Par ailleurs, dans la situation actuelle, il existe un risque accru qu'un créancier gouvernemental qui n'aurait pas réussi à conclure d'entente de paiement entreprenne des mesures de recouvrement à l'encontre de l'entreprise débitrice, ce qui viendrait mettre en péril de telles ententes qu'elle pourrait avoir conclues avec d'autres MO.

Le projet de récupération de sommes dues à l'État n'entraînera donc aucun coût ni aucune économie pour les entreprises.



TABLEAU 1

Synthèse des coûts pour les entreprises

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrents) ¹
Coûts directs liés à la conformité aux règles	S. O.	S. O.
Coûts liés aux formalités administratives	S. O.	S. O.
Manques à gagner	S. O.	S. O.
TOTAL DES COÛTS POUR LES ENTREPRISES		

1. La méthode de calcul des coûts en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des coûts inhérents aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des coûts peut être utilisée pour les projets dont les coûts doivent être calculés sur une moyenne ou une longue période (5 ou 10 ans).

TABLEAU 2

Économies pour les entreprises

(en millions de dollars)

	Période d'implantation	Coûts par année (récurrent s) ¹
ÉCONOMIES LIÉES À LA CONFORMITÉ AUX RÈGLES	S. O.	S. O.
Économies liées à l'achat d'équipement moins coûteux		
ÉCONOMIES LIÉES AUX FORMALITÉS ADMINISTRATIVES	S. O.	S. O.
Économies associées à la réduction de la production, de la gestion et de la transmission des rapports, des enregistrements, des registres et des formulaires d'autorisation		
Réduction des dépenses en ressources externes (ex. : consultants)	S. O.	S. O.
Réduction d'autres coûts liés aux formalités administratives	S. O.	S. O.
TOTAL DES ÉCONOMIES POUR LES ENTREPRISES		

1. La méthode de calcul des économies en dollars courants permet de démontrer l'ampleur des économies inhérentes aux règles. Cependant, la méthode d'actualisation des économies peut être utilisée pour les projets dont les économies doivent être calculées sur une moyenne ou une longue période (5 ou 10 ans).



4.3. Consultation des parties prenantes

Étant donné qu'il s'agit de simplifier les démarches gouvernementales de recouvrement envers les débiteurs en défaut de paiement, la nature des modifications proposées n'appelle pas de consultation des parties prenantes, d'autant plus qu'elle n'entraîne aucun coût pour les entreprises.

4.4. Autres avantages, autres bénéfices et autres inconvénients de la solution projetée

Le nouveau modèle d'affaires, c'est-à-dire le regroupement des activités de recouvrement, aura pour effet de réduire le nombre d'interventions auprès d'une même entreprise, lesquelles seront d'ailleurs faites par un seul et même intervenant de Revenu Québec, ce qui allégera le fardeau des entreprises concernées, comme exposé à la partie précédente.

Revenu Québec évalue à plus de 340 millions de dollars les bénéfices prévus au cours des 5 premières années si les activités de recouvrement sont regroupées en son sein.

De plus, il est prévu que le regroupement des activités de recouvrement des créances gouvernementales entraînera des bénéfices non financiers significatifs. Le tableau suivant présente ces bénéfices.

NIVEAU	BÉNÉFICES ET AVANTAGES DE LA CENTRALISATION DU RECOUVREMENT
GOUVERNEMENT	<ul style="list-style-type: none">▪ Cohérence renforcée dans la prestation de services publics auprès des différentes clientèles (équité)▪ Optimisation des processus et amélioration de la performance de la prestation de services publics<ul style="list-style-type: none">- Augmentation de l'efficacité et de l'efficience vu le nombre limité d'interventions effectuées auprès d'un débiteur- Application de recours judiciaires et raisonnables dont dispose Revenu Québec et élargissement des mécanismes de compensation- Utilisation des bases de données de Revenu Québec pour le recouvrement des créances gouvernementales
CLIENTÈLES	<ul style="list-style-type: none">▪ Intégration et consolidation des créances et des dettes dans un seul état de compte recouvré par Revenu Québec▪ Amélioration de l'expérience client vu que chaque débiteur est accompagné par un seul intervenant gouvernemental pour le paiement de ses dettes envers l'État▪ Accompagnement adapté aux clientèles<ul style="list-style-type: none">- Accompagnement particulier des débiteurs dont la situation financière est précaire (clientèle vulnérable)▪ Meilleure prise en compte de la capacité réelle de remboursement basée sur l'analyse de la situation financière ainsi que sur le portrait des créances fiscales et gouvernementales
CITOYENS	<ul style="list-style-type: none">▪ Renforcement de l'équité dans le traitement des dossiers des débiteurs par rapport à celle dans le traitement des dossiers de l'ensemble des contribuables<ul style="list-style-type: none">- Gestion équitable des remboursements et des crédits fiscaux et sociofiscaux▪ Prestation de services publics au juste coût (saine gestion des fonds publics)



√ Appréciation	Nombre d'emplois touchés
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)	
	500 et plus
	100 à 499
	1 à 99
Aucun impact	
√	0
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)	
	1 à 99
	100 à 499
	500 et plus
Analyse et commentaires :	

4.5. Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

Les modifications proposées par le projet de loi-cadre n'ont aucun impact anticipé sur l'emploi.

5. Adaptation des exigences à la réalité des PME

Les modifications proposées par le projet de loi-cadre n'ont aucun impact négatif sur les PME. En effet, comme indiqué à la partie 4 du présent document, une diminution du fardeau administratif des entreprises est même anticipée.

6. Compétitivité des entreprises

Les modifications proposées par le projet de loi-cadre n'ont aucun impact sur la compétitivité des entreprises.



7. Coopération et harmonisation réglementaires

Les modifications proposées par le projet de loi-cadre n'ont aucun impact sur la libre circulation des personnes, des biens, des services ou des investissements entre le Québec et l'Ontario, ou encore sur d'autres partenaires commerciaux du Québec.

8. Fondements et principes de bonne réglementation

Le projet de loi-cadre est conforme aux fondements et aux principes de bonne réglementation formulés dans la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente*. En effet, l'essence même du projet de loi est de réduire au minimum les différences et les duplications inutiles, ce qui est l'un des principes de bonne réglementation.

9. Conclusion

Les modifications proposées par le projet de loi visant la récupération de sommes dues à l'État n'impliquent aucun coût additionnel. Par contre, elles ont un impact général positif pour les individus et les entreprises concernés. En effet, le projet de loi-cadre se veut un allègement des démarches et des communications en contexte de recouvrement.

De plus, ce projet entraînera des économies pour le gouvernement tout en permettant la récupération de recettes additionnelles, pour des bénéfices de plus de 340 millions de dollars au cours des 5 premières années.

Par ailleurs, la centralisation du recouvrement au sein de Revenu Québec permettra au gouvernement de réaliser des gains d'efficacité importants en ce qui a trait au recouvrement des créances de l'État grâce aux éléments suivants :

- la fin du dédoublement des fonctions administratives de même nature;
- la technologie de pointe de Revenu Québec pour le recouvrement de l'ensemble des créances de l'État;
- la mise en commun des données fiscales et gouvernementales primordiales au succès des activités de recouvrement;
- le nombre restreint d'intervenants auprès d'un même débiteur de l'État.

Enfin, le regroupement des créances au sein d'une même entité responsable du recouvrement permettra l'atteinte de l'équité dans le recouvrement des créances de l'État, quelle que soit leur nature.

10. Mesures d'accompagnement

Les entreprises concernées par les mesures prévues dans la loi-cadre visant la récupération de sommes dues à l'État auront la possibilité de communiquer avec la Direction générale du recouvrement de Revenu Québec pour obtenir de l'aide dans l'exécution de leurs obligations.



11. Personne-ressource

Des renseignements additionnels concernant ce projet de loi-cadre peuvent être obtenus auprès de M^e Johanne Forget, directrice principale de la rédaction des lois à Revenu Québec, dont les coordonnées sont les suivantes :

3800, rue de Marly

Québec (Québec) G1X 4A5

Téléphone : 418 652-6838

Télécopieur : 418 652-5995

Courriel : johanne.forget@revenuquebec.ca

