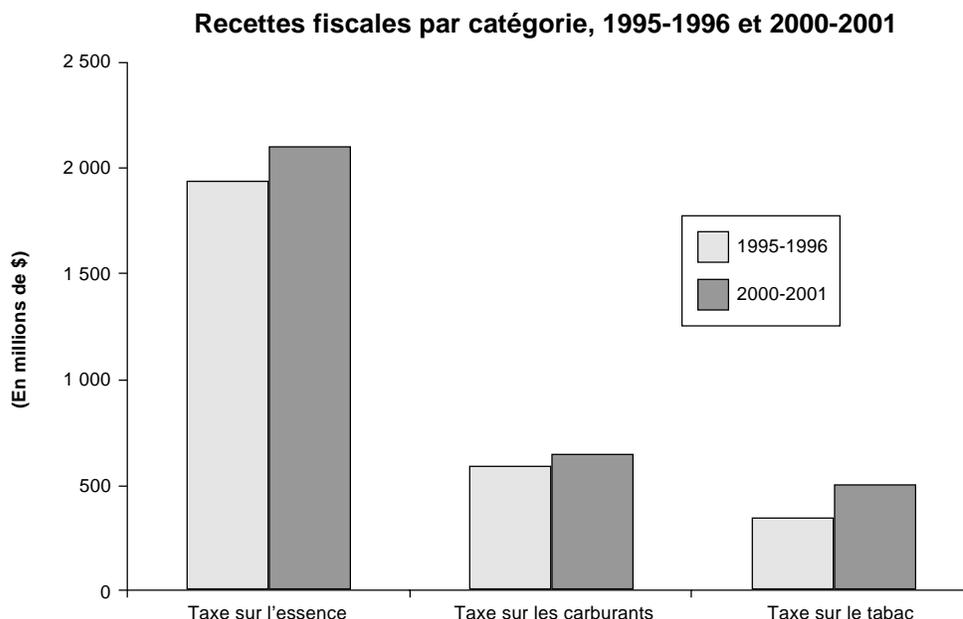


3.08—Taxes sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac

CONTEXTE

En Ontario, la perception des taxes de consommation sur l'essence, sur les carburants et sur les produits du tabac est régie respectivement par la *Loi de la taxe sur l'essence*, la *Loi de la taxe sur les carburants* et la *Loi de la taxe sur le tabac*.

Le montant des taxes perçues en vertu de ces trois lois s'élevait à 3,25 milliards de dollars pour l'exercice 2000-2001, ce qui équivaut à une augmentation de 17 % par rapport à 1995, l'année de notre vérification précédente. Ce montant correspond à 6,7 % environ des recettes fiscales totales de la province pour l'exercice.



Source des données : ministère des Finances

Les politiques et procédures administratives du ministère visent à recueillir de l'information sur la quantité totale d'essence, de carburant et de produits du tabac qui a été fabriquée et

importée en Ontario et qui en a été exportée. Cette information sert à établir la consommation taxable totale de ces marchandises en Ontario et à déterminer si les justes montants de taxe sont déclarés et versés.

Le ministère des Finances a désigné des fabricants et certains grossistes importants d'essence, de carburant et de produits du tabac comme responsables de la perception et du versement de la taxe qui s'applique à leurs marchandises respectives. Il s'ensuit que plus de 95 % de ces taxes sont perçues et versées par une centaine de sociétés (appelées ci-après « percepteurs »). Les ventes et les achats entre percepteurs sont exonérés de taxe, tandis que les marchandises vendues par des percepteurs à des non-percepteurs, tels que les détaillants, sont assujetties à la taxe.

La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac (la « Direction ») du ministère est chargée de l'administration des trois lois fiscales. Elle compte environ 60 employés qui sont chargés, notamment, de traiter les déclarations de taxe et les demandes de remboursement et d'effectuer, sur place et à intervalles réguliers, des vérifications et inspections qui visent à garantir que le juste montant de taxe a été déclaré et versé et, ainsi, à décourager l'inobservation. Elle peut compter sur le soutien spécialisé des directions suivantes du ministère : la Direction des enquêtes spéciales, qui enquête sur les cas complexes d'évasion fiscale; la Direction de la perception et de l'observation fiscale, qui perçoit les montants de taxe en souffrance; la Direction des appels en matière fiscale, qui s'occupe de l'ensemble des oppositions et des appels, et la Direction de l'administration des recettes et des services à la clientèle, qui assure le traitement de la plupart des paiements.

Exception faite de la fonction d'inspection, qui exige que le personnel concerné travaille dans la région où il est affecté, la Direction exerce l'ensemble de ses activités au bureau principal du ministère situé à Oshawa.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification de l'administration de la *Loi de la taxe sur l'essence*, de la *Loi de la taxe sur les carburants* et de la *Loi de la taxe sur le tabac* visait à déterminer si le ministère :

- avait instauré des politiques et des procédures permettant de garantir que le juste montant de taxe sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac était versé conformément aux exigences de la loi;
- avait évalué l'efficacité de ses politiques et procédures relatives à la déclaration et au versement de ces taxes pour cerner tout aspect nécessitant le déploiement d'efforts plus rigoureux afin d'encourager l'observation ou de renforcer l'application.

La vérification comprenait un examen et une analyse des procédures administratives et des dossiers pertinents du ministère ainsi que des entrevues avec le personnel de la Direction et le personnel concerné de la Direction des enquêtes spéciales, de la Direction de la perception et de l'observation fiscale et de la Direction des appels en matière fiscale. Nous avons en outre visité deux des postes frontaliers Canada-États-Unis où il y a le plus de va-et-vient afin d'observer les procédures douanières et d'interviewer des fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et nous avons rencontré des représentants de

l'Institut canadien des produits pétroliers pour nous familiariser avec les questions d'imposition qui se posent à l'industrie des produits pétroliers.

Notre vérification, axée sur les politiques et procédures en vigueur pour le traitement des recettes tirées des taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac au cours de l'exercice 2000-2001, s'étend jusqu'au 31 mars 2001. La *Loi de la taxe sur l'essence* et la *Loi de la taxe sur les carburants* régissent également l'imposition du propane, du carburant d'aviation et du carburant diesel utilisé par les sociétés ferroviaires, mais notre vérification ne portait pas sur ces aspects, car ils ne représentent qu'une petite partie des recettes fiscales totales et des activités administratives connexes.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances. Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères de vérification que nous appliquerions pour répondre aux objectifs de la vérification. La haute direction du ministère les a revus et approuvés.

Nous avons examiné les travaux de vérification du traitement des recettes fiscales effectués à la Direction de l'administration des recettes et des services à la clientèle par les services de vérification internes du ministère, et nous nous en sommes remis à ces travaux. Toutefois, le travail effectué par la Direction des services de vérification ne touchait pas aux autres aspects de notre vérification, puisque ceux-ci n'avaient pas fait l'objet d'une vérification au cours des trois dernières années.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Les politiques et les procédures du ministère de même que les systèmes de technologie de l'information à l'appui ne permettaient pas de garantir que toutes les taxes sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac étaient déclarées et versées conformément aux exigences de la loi.

Par exemple, un contrôle limité des déclarations de taxes sur les carburants et sur l'essence nous a permis de constater des pertes de recettes fiscales possibles de 51 millions de dollars pour la province puisque le ministère n'était pas en mesure de démontrer que 345 millions de litres d'essence et de carburant avaient été assujettis au système fiscal le moment venu ou n'avaient pas été vendus à des fins taxables. Pour remédier à ces lacunes, le ministère doit mettre l'accent sur les points suivants :

- obtenir de l'information sur la quantité d'essence et de carburant diesel produite en Ontario et effectuer un rapprochement avec les ventes déclarées pour s'assurer que la taxe est versée sur toute la production d'essence et de carburant diesel, exception faite des ventes légitimement exonérées de taxe;
- comparer à intervalles réguliers les déclarations de ventes et d'achats exonérés de taxe entre percepteurs, qui portent sur des milliards de dollars, pour s'assurer que les écarts importants sont résolus de façon adéquate ou qu'ils font l'objet d'une cotisation;

- vérifier la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations en les comparant aux renseignements externes fournis notamment par les transporteurs interterritoriaux d'essence et de carburant diesel, y compris les sociétés de pipeline.

Pour renforcer l'efficacité de la perception des taxes sur le tabac, le ministère doit :

- obtenir de l'information sur la quantité de cigarettes produites en Ontario et la comparer aux ventes déclarées pour s'assurer que la taxe est versée sur la production totale de cigarettes, exception faite des ventes légitimement exonérées de taxe;
- instaurer un système plus efficace pour marquer les cigarettes libérées de taxe;
- vérifier la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations de tabac à la lumière des renseignements externes fournis notamment par les transporteurs interterritoriaux de produits du tabac;
- veiller à ce que la taxe sur les produits du tabac importés par des importateurs non inscrits soit déclarée et versée;
- examiner la pertinence d'instaurer un système d'allocation pour la vente de cigares exonérés de taxe dans les réserves indiennes, semblable à celui qui existe pour les cigarettes.

Par ailleurs, il est essentiel que la Direction renforce de façon considérable ses activités de vérification et d'inspection pour faire en sorte que les cas de taxes non déclarées soient repérés et fassent l'objet d'une cotisation.

Nous sommes en outre arrivés à la conclusion que le ministère devait élaborer et mettre en œuvre des indicateurs de rendement et les surveiller pour évaluer dans quelle mesure il atteignait ses objectifs d'encourager l'observation volontaire et de décourager l'évasion fiscale.

À notre avis, les améliorations qu'il faut apporter pour garantir la perception de toutes les taxes sur l'essence, sur les carburants et sur le tabac nécessiteront un développement poussé de la technologie de l'information à l'appui. En l'absence d'un tel soutien, il y a peu de chances que le ministère puisse repérer de manière efficiente les cas possibles de taxes non déclarées, à cause de la complexité et de l'ampleur des activités qu'exige la perception des taxes.

Réponse globale du ministère

Des changements s'imposent dans les politiques et procédures du ministère et surtout dans la technologie de l'information à l'appui pour réaliser l'objectif de reddition de comptes totale pour l'essence, les carburants et les produits du tabac à toutes les étapes du processus de production et de distribution.

Le rapport de vérification soulève des questions pertinentes. Un grand nombre d'entre elles d'ailleurs retenaient l'attention du ministère au moment de la vérification ou étaient déjà considérées comme des domaines où des mesures s'imposaient. Nous nous proposons de tenir compte de tous les changements nécessaires, conformément à ce qui est indiqué dans le rapport, tout en maintenant l'équilibre entre les priorités du point de vue du risque et des ressources disponibles.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

TAXES SUR L'ESSENCE ET SUR LE CARBURANT DIESEL

L'essence et le carburant utilisés à des fins de transport sont présentement taxés comme l'indique le tableau suivant.

Taxation des produits pétroliers, 2000-2001

Produit	Cents de taxe/litre	Recettes (en millions de \$)
Essence au plomb	17,7	2 045
Essence sans plomb	14,7	
Carburant diesel	14,3	613
Carburant diesel – utilisé pour le transport ferroviaire	4,5	30
Propane	4,3	10
Carburant d'aviation	2,7	56

Source des données : ministère des Finances

Le ministère a perçu plus de 2 milliards de dollars en taxes sur l'essence et 643 millions de dollars en taxes sur le carburant diesel au cours de l'exercice 2000-2001. Environ 98 % de la taxe sur l'essence et 94 % de celle sur le carburant diesel ont été versés respectivement par 18 et 13 percepteurs désignés à cet effet.

Le carburant diesel utilisé pour le chauffage, pour les véhicules tout terrain et pour le matériel utilisé, par exemple, dans les secteurs de la fabrication, de l'agriculture et de la construction n'est pas assujéti à la taxe. On colore à la raffinerie ou aux installations de stockage en vrac le carburant exonéré de taxe pour le distinguer de celui qui est assujéti à la taxe.

Les entreprises de raffinage et les grossistes qui ont vendu au moins 51 % de leurs produits par volume au niveau du gros au cours de l'année précédente sont désignés comme percepteurs de la taxe par le ministère. La taxe s'applique dès qu'un percepteur désigné vend un produit taxable à un non-percepteur ou qu'un importateur inscrit et non-percepteur importe des produits taxables. Les ventes entre percepteurs et les ventes aux fins d'exportation sont exonérées de taxe. Les percepteurs, de même que les importateurs qui ne sont pas des percepteurs, sont tenus de produire des déclarations mensuelles de taxe accompagnées du juste montant de la taxe.

Par ailleurs, les exportateurs et les transporteurs interterritoriaux de produits pétroliers doivent s'inscrire auprès de la Direction et sont tenus de produire des déclarations mensuelles servant à détailler la circulation des produits pétroliers, même s'ils ne versent

pas de taxe. Cette information sert à déterminer si tous les produits offerts à la consommation taxable sont déclarés.

Les importateurs non commerciaux ne sont pas inscrits auprès de la Direction et sont tenus de verser la taxe provinciale applicable à l'Agence des douanes et du revenu du Canada au moment où ils importent un produit taxable. L'Agence fait ensuite parvenir la taxe au ministère.

Production d'essence et de carburant diesel

L'ensemble de la production pétrolière de l'Ontario est le fait de quatre entreprises de raffinage qui exploitent cinq raffineries. Les quatre entreprises sont également des percepteurs désignés et, à ce titre, doivent produire les déclarations pertinentes de la taxe sur l'essence et sur le carburant diesel, dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs, les importations, les exportations et les ventes taxables à des non-percepteurs.

Toutefois, nous avons remarqué que le ministère ne demandait pas aux entreprises de raffinage de déclarer leur production réelle totale d'essence et de carburant diesel. Par conséquent, il n'est pas en mesure de déterminer si toute la production d'essence et de carburant diesel est déclarée comme vendue ou comptabilisée à un autre titre et si le juste montant de taxe est bel et bien déclaré et versé.

Il devrait être facile d'obtenir ces renseignements puisque nous croyons comprendre que les entreprises de raffinage tiennent des registres détaillés de leur production d'essence et de carburant diesel et qu'elles fournissent déjà un résumé de cette information à Statistique Canada.

Recommandation

Afin de garantir que toute la production ontarienne d'essence et de carburant diesel est déclarée à titre de ventes taxables ou exonérées de taxe, le ministère doit demander aux entreprises de raffinage de fournir de l'information sur la production d'essence et de carburant diesel, la comparer aux ventes taxables et exonérées de taxe déclarées et vérifier à intervalles réguliers l'exactitude des renseignements fournis sur la production.

Réponse du ministère

Le ministère avait examiné dans le passé quelles pourraient être les incidences, sur le plan juridique, du fait d'exiger des entreprises de raffinage qu'elles soumettent des renseignements détaillés sur la production d'essence et de carburant diesel. Nous reverrons les conclusions de cet examen.

Entre-temps, nous étudierons plus à fond la possibilité d'obtenir les renseignements disponibles sur les volumes de production pour avoir une plus grande certitude quant à l'exactitude des ventes déclarées. À cet effet,

le ministère s'entretiendra avec des représentants de Statistique Canada et des agents de l'Accise de l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour déterminer s'il est possible d'obtenir des renseignements sur la production afin de les comparer aux données sur les ventes et de vérifier celles-ci.

La révision des formulaires de déclaration des percepteurs, effectuée dans le cadre du projet de réingénierie du ministère, fournira des renseignements supplémentaires sur les stocks pour faciliter la vérification des ventes taxables et exonérées de taxe déclarées.

Traitement des déclarations de taxes sur l'essence et sur le carburant diesel

Les percepteurs produisent les déclarations de taxes sur l'essence et sur les carburants au moyen du formulaire prescrit. Celui-ci s'accompagne d'annexes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs, les importations et les exportations et le montant total des ventes taxables et des autres ventes exonérées de taxe.

La Direction a pris des mesures pour créer une fonction de vérification sur place (à savoir une fonction qui soumet à une analyse et à une vérification détaillée l'information fournie dans les déclarations de taxe), mais cette fonction n'existait pas au moment de notre vérification. Par conséquent, pour compenser cette lacune, nous nous serions attendus à ce que l'examen des déclarations de taxe soit aussi complet que possible et qu'il comprenne certains contrôles, comme la comparaison des déclarations d'achats et de ventes exonérés de taxe entre percepteurs et la vérification des importations et des exportations déclarées avec l'information externe fournie par les transporteurs interterritoriaux.

L'examen du traitement des déclarations de taxe effectué à la Direction et d'un échantillon de ces déclarations nous a permis de constater que le personnel n'avait fait aucune comparaison de ce genre et qu'il n'avait eu recours à aucune procédure compensatoire. Le personnel de la Direction s'en tenait à un examen superficiel des déclarations, qui consistait essentiellement à s'assurer que les annexes à l'appui exigées étaient jointes, qu'elles ne comportaient aucune erreur de calcul et qu'elles concordaient parfaitement avec les renseignements fournis dans la déclaration de taxe. Il n'était donc pas en mesure de déterminer si le juste montant de taxe avait été déclaré et versé ni de repérer les aspects nécessitant un examen plus approfondi. Nous présentons ci-dessous de façon détaillée les points précis qui nous préoccupent.

VENTES ET ACHATS EXONÉRÉS DE TAXE ENTRE PERCEPTEURS

Si l'on veut s'assurer que toutes les ventes exonérées de taxe entre percepteurs sont valides et ont été légitimement exonérées de taxe, il est essentiel de comparer les ventes exonérées de taxe déclarées par un percepteur avec les achats exonérés de taxe déclarés par le percepteur acheteur.

Même si le ministère ne faisait pas habituellement ce genre de comparaison, nous avons remarqué qu'il l'avait fait pour les ventes exonérées de taxe déclarées par un gros

percepteur entre août 1995 et avril 1999. Or, bien que cette comparaison ait permis de relever certains écarts importants, aucun n'a fait l'objet d'un suivi ni n'a donné lieu à des cotisations supplémentaires.

Nous avons examiné un échantillon de ventes exonérées de taxe déclarées par cinq percepteurs importants sur une période de dix mois consécutifs de l'exercice 1999-2000 et constaté ce qui suit :

- Globalement, les ventes exonérées de taxe déclarées par ces percepteurs dépassaient par une marge de plus de 160 millions de litres les achats exonérés de taxe déclarés par les percepteurs acheteurs. Cet écart représente une perte fiscale possible de près de 24 millions de dollars si les litres non comptabilisés ont été vendus à des fins de consommation taxable sans être déclarés à ce titre.
- Un certain nombre de ventes exonérées de taxe entre percepteurs, qui représentaient environ 74 millions de litres, étaient en fait des ventes à des non-percepteurs et, à ce titre, auraient dû être assujetties à la taxe. Il s'agit d'une perte fiscale possible d'environ 11 millions de dollars puisque le ministère n'a pu démontrer que les litres en question avaient été assujettis au système fiscal le moment venu ou n'avaient pas été vendus à des fins taxables.

Nous avons soulevé les mêmes préoccupations dans notre rapport de 1995, mais la Direction n'a pas réglé la question de manière satisfaisante.

Nous avons également remarqué que les percepteurs effectuaient souvent des swaps complexes dans le cadre desquels ils échangeaient des produits pétroliers en nature et ne déclaraient pas ces échanges comme des ventes. Étant donné que la définition de vente n'était pas clairement communiquée, il était difficile de dire si ces échanges auraient dû être déclarés comme des ventes.

Recommandation

Pour s'assurer que les justes montants de taxe sur l'essence et sur le carburant diesel sont déclarés et versés, le ministère doit :

- **vérifier l'exactitude des déclarations de ventes et d'achats exonérés de taxe entre percepteurs et s'assurer que les écarts importants sont repérés et qu'ils font l'objet d'un suivi et d'une cotisation, le cas échéant;**
- **communiquer clairement ce qui constitue une vente.**

Réponse du ministère

Bien que le ministère estime que la plupart des écarts importants sont imputables à des « swaps » de produits complexes qui n'entraînent aucune perte fiscale, il lui faut obtenir des renseignements supplémentaires pour effectuer le rapprochement de cette circulation des produits. Le ministère mènera une enquête à ce sujet et, au besoin, proposera des exigences supplémentaires en matière de déclaration et de rapprochement.

Le ministère publiera un bulletin fiscal pour faire en sorte que la définition de vente soit bien comprise.

IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS D'ESSENCE ET DE CARBURANT DIESEL

Les transporteurs interterritoriaux sont tenus de produire des déclarations mensuelles auprès de la Direction dans lesquelles ils doivent indiquer la source, la destination, le volume d'essence ou de carburant diesel transporté et fournir des précisions sur l'importateur ou l'exportateur. En outre, dans le cas des exportations à destination des États-Unis, les exportateurs doivent joindre à leurs déclarations la documentation des douanes américaines, les connaissements et les factures des ventes à l'exportation à l'appui des exportations exonérées de taxe indiquées dans ces déclarations. Nous nous serions attendus à ce que ces renseignements servent à confirmer l'exactitude des importations et des exportations exonérées de taxe déclarées afin de déterminer si l'essence et le carburant diesel avaient été intégralement comptabilisés et si le juste montant de taxe avait été déclaré et versé.

Conformément à ce que nous avons souligné dans notre *Rapport annuel 1995* et de nouveau dans le cadre de notre vérification actuelle, la Direction n'était pas en mesure de vérifier l'exactitude des importations et des exportations exonérées de taxe déclarées en les comparant aux renseignements fournis par les transporteurs interterritoriaux puisque, dans la plupart des cas, le nom du transporteur n'était pas indiqué dans les déclarations concernant les importations et les exportations. Par ailleurs, nous avons constaté que la Direction, dans la plupart des cas, n'avait pas reçu les documents douaniers, les connaissements et les factures des ventes à l'exportation exigés pour les produits exportés aux États-Unis.

L'examen des déclarations d'un gros exportateur portant sur une période de dix mois consécutifs nous a permis de constater que celui-ci avait déclaré 111 millions de litres de plus en exportations exonérées de taxe que ce qu'indiquaient les déclarations disponibles des transporteurs. Il est donc possible que le produit ait été vendu en réalité en Ontario à des fins taxables et que la taxe n'ait jamais été versée au ministère. Si c'est le cas, la perte fiscale pourrait atteindre 16,3 millions de dollars.

Nous avons également remarqué que la liste la plus récente des importateurs inscrits dont disposaient les deux postes frontaliers que nous avons visités vers la fin de 2000 remontait à août 1989. L'examen de la liste nous a permis de constater que 60 % des importateurs énumérés n'étaient plus inscrits auprès du ministère. Or, seuls les importateurs inscrits sont autorisés à importer de l'essence ou du carburant diesel sans verser la taxe applicable au moment de l'importation. En utilisant une liste désuète, on court le risque de voir des importateurs, qui figurent sur la liste mais qui ne sont plus inscrits, importer des produits pétroliers en Ontario aux fins de vente et percevoir la taxe sans la verser au ministère.

Transporteurs interterritoriaux par pipeline

Bien que l'on ignore la quantité précise, le transport d'une proportion importante de produits pétroliers raffinés à destination ou en provenance de l'Ontario se fait par pipeline. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de la taxe sur l'essence* et de la *Loi de la taxe sur les carburants* le 1^{er} janvier 1992, les sociétés de pipeline qui effectuent le transport d'essence ou de carburant à destination ou en provenance de l'Ontario doivent s'inscrire comme transporteurs interterritoriaux et, à ce titre, se conformer aux exigences de déclaration.

Toutefois, même si le ministère savait qu'au moins deux sociétés de pipeline effectuaient le transport de produits taxables à destination ou en provenance de l'Ontario, aucune société de pipeline n'était inscrite comme transporteur interterritorial au début de l'exercice 2000-2001. Nous avons aussi relevé ce qui suit :

- Bien qu'une des deux sociétés de pipeline connues se soit finalement inscrite comme transporteur interterritorial au cours de l'exercice 2000-2001, elle n'avait pas produit de déclaration, en grande partie parce que le ministère n'avait pas élaboré les formulaires nécessaires.

Par ailleurs, une vérification ministérielle de cette société de pipeline a permis de constater que celle-ci avait transporté environ 3,3 milliards de litres d'essence et de carburant possiblement taxables à destination et en provenance de l'Ontario en 1999, (dont une partie peut-être pour son compte) et, par conséquent, qu'elle aurait dû être également inscrite comme importateur et exportateur, mais qu'elle ne l'était pas.

- La seconde société de pipeline n'était toujours pas inscrite.

Recommandation

Afin de s'assurer que toutes les importations et les exportations d'essence et de carburant diesel sont comptabilisées et que le juste montant de taxe est déclaré et versé, le ministère doit :

- veiller à ce que tous les percepteurs de taxes sur l'essence et le carburant diesel et les transporteurs interterritoriaux, y compris les sociétés de pipeline, fournissent les renseignements exigés par la loi;
- vérifier l'exactitude des importations et des exportations déclarées en les comparant aux renseignements fournis par les transporteurs interterritoriaux. Lorsqu'on repère des écarts importants, il faut faire enquête et les résoudre dans les plus brefs délais;
- fournir à l'Agence des douanes et du revenu du Canada une liste à jour des importateurs inscrits pour faire en sorte que les importateurs non inscrits versent la taxe applicable au moment de l'importation;
- élaborer les formulaires nécessaires pour les déclarations de taxe des transporteurs interterritoriaux par pipeline.

Réponse du ministère

Le ministère examinera les procédures de tenue de livres et les exigences de déclaration pour les percepteurs en ce qui a trait aux importations et aux exportations. Les exigences de déclaration ont été renforcées pour les transporteurs interterritoriaux et leurs déclarations feront l'objet d'une surveillance plus étroite et d'une comparaison plus rigoureuse avec les rapports des percepteurs. On envisagera toutefois de faciliter ou d'améliorer la production des déclarations pour l'industrie, par exemple au moyen de processus électroniques.

Avant cette vérification, le ministère était en pourparlers avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada. À la suite de ces discussions, le ministère fournira bientôt à l'Agence, à intervalles réguliers, les listes électroniques à jour des importateurs inscrits.

Le ministère élaborera les formulaires nécessaires pour les déclarations de taxe des transporteurs par pipeline.

Remboursements de la taxe sur l'essence

En vertu des dispositions de la *Loi de la taxe sur l'essence*, les Indiens titulaires d'un certificat d'exemption provincial valide peuvent effectuer des achats d'essence exonérés de taxe dans une réserve à des fins d'utilisation personnelle.

Pour ces ventes exonérées de taxe, le détaillant doit remplir un bon de vente sur lequel il indique la date de la vente, le nom de l'acheteur et le numéro d'immatriculation de son véhicule, le nombre de litres vendus et le produit total de la vente exempt de taxe. Le bon de vente doit en outre être signé par l'acheteur et comporter l'impression du certificat d'exemption.

Puisque le détaillant, dans la plupart des cas, a déjà acquitté la taxe sur l'essence au moment de l'achat du stock d'essence, il peut la récupérer de l'une des deux façons suivantes :

- en soumettant directement au ministère une demande de remboursement accompagnée des bons de vente à l'appui de l'exemption; ou
- si le fournisseur en vrac du détaillant est un percepteur, en fournissant à celui-ci aux fins de crédit les bons de vente à l'appui de l'exemption. Le percepteur remet alors ces bons au ministère et déduit sur la déclaration suivante le montant de taxe acquitté précédemment.

Bien que le ministère ne conserve pas d'information sur le total des remboursements de taxe sur l'essence, nous estimons, d'après l'examen d'un échantillon des remboursements, que le ministère a remboursé quelque 18 millions de dollars au cours de l'exercice 1999-2000. Environ la moitié de ce montant a été réclamée directement auprès du ministère et l'autre moitié, par le biais des déclarations des percepteurs.

Quel que soit le mode de soumission des demandes de remboursement, la Direction doit examiner toutes les demandes pour s'assurer de leur complétude et de leur exactitude et pour relever les achats de volume élevé ou autres achats inhabituels. Au besoin, le ministère communique avec le détaillant ou l'acheteur pour obtenir les renseignements supplémentaires dont il a besoin afin de vérifier la légitimité des achats exonérés de taxe.

Nous avons examiné un échantillon des demandes de remboursement soumises directement au ministère et de celles soumises par le biais des déclarations des percepteurs. Nous avons constaté que l'examen, effectué par le ministère, des demandes de remboursement que lui soumettent directement les détaillants était satisfaisant en général et qu'il comprenait, dans un grand nombre de cas, des ajustements pour garantir la pertinence du montant remboursé.

Par contre, nous n'avons trouvé aucune indication qui montre que le ministère avait examiné les demandes de remboursement soumises par le biais des déclarations des percepteurs. Or, l'examen que nous avons fait de cette catégorie de demandes a fait ressortir un certain nombre d'éléments contestables, par exemple :

- Sur une période de deux jours, une personne a réclamé des exemptions de taxe pour 18 achats séparés, chez le même détaillant, correspondant à 690 litres pour un seul véhicule.
- Sur une autre période de deux jours, une autre personne a réclamé des exemptions de taxe pour 18 achats séparés, chez le même détaillant, correspondant à 677 litres pour un seul véhicule.

- Dans nombre de cas, les bons de vente soumis aux fins de remboursement n'étaient pas accompagnés des renseignements exigés tels que le numéro d'immatriculation du véhicule ou l'impression du certificat d'exemption et, par conséquent, auraient dû faire l'objet d'un suivi ou d'un refus.

Recommandation

Afin de garantir que seules les ventes d'essence admissibles sont exonérées de taxe, le ministère doit examiner les bons de vente soumis par les percepteurs aux fins de remboursement pour s'assurer de leur complétude et du caractère raisonnable des exemptions demandées à la lumière des risques évalués et effectuer un suivi des bons contestables ou incomplets pour déterminer si les achats sont bel et bien admissibles à l'exonération de taxe.

Réponse du ministère

Au cours de la période de sondage de la vérification, des ressources avaient été retirées de cette activité pour être affectées à la formation, à la documentation et à la mise à l'épreuve reliées à l'instauration d'un système important. L'examen des demandes de remboursement des détaillants soumise par le biais des déclarations des percepteurs a repris en juin 2001 et sera effectué en permanence à intervalles réguliers. Dans le cadre du processus normal de vérification, les bons de vente contestables ou incomplets feront l'objet d'un suivi. Dans les cas importants ou récurrents d'inobservation, le détaillant ne sera plus autorisé à soumettre les demandes de remboursement par l'intermédiaire du percepteur.

Permis d'acquisition de carburant

En vertu des dispositions de la *Loi de la taxe sur les carburants*, certains consommateurs peuvent demander un permis d'acquisition de carburant qui les autorise à acheter du carburant diesel non coloré exonéré de taxe à des fins précises comme la torréfaction du tabac, le conditionnement du kérosène et l'alimentation du matériel utilisé dans les procédés de fabrication. Les titulaires de permis sont tenus de produire auprès de la Direction une déclaration annuelle dans laquelle ils précisent la quantité de carburant exonéré de taxe acheté et les fins auxquelles il a servi. Pour l'exercice 1999-2000, il y avait environ 370 titulaires de permis d'acquisition de carburant.

D'après nos discussions avec le personnel de la Direction et l'examen d'un échantillon des déclarations des titulaires de permis produites au cours des trois dernières années, nous avons constaté que la Direction :

- ne conservait pas de renseignements sur les achats de carburant diesel exonérés de taxe déclarés par les titulaires de permis individuels ou globalement, ni ne vérifiait le caractère raisonnable de ces achats;

- n'effectuait ni vérifications ni inspections à intervalles réguliers de tous les genres d'installations des titulaires de permis pour garantir que les achats de carburant exonérés de taxe servaient uniquement aux fins prévues;
- renouvelait automatiquement tous les ans les permis des torréfieurs de tabac, que ceux-ci aient déclaré ou non des achats de carburant exonérés de taxe pour l'année précédente. Par exemple, l'examen d'un échantillon des déclarations des torréfieurs de tabac titulaires d'un permis pour l'exercice 1998-1999 nous a permis de constater que la moitié d'entre eux indiquaient qu'ils utilisaient du gaz naturel plutôt que du carburant diesel. Leurs permis ont néanmoins été renouvelés automatiquement pour l'année suivante.

Recommandation

Pour garantir que le carburant diesel exonéré de taxe acheté par les titulaires d'un permis d'acquisition de carburant sert uniquement aux fins admissibles, le ministère doit :

- **surveiller et évaluer le caractère raisonnable des achats de carburant diesel exonérés de taxe déclarés par les titulaires d'un permis d'acquisition de carburant; et**
- **effectuer des vérifications ou inspections à intervalles réguliers de tous les genres d'installations des titulaires de permis, à la lumière des risques évalués.**

Réponse du ministère

En plus des travaux entrepris, le ministère envisagera de recourir à des méthodes supplémentaires pour effectuer le suivi des acquisitions de produits exonérés de taxe, évaluer les risques associés aux titulaires de permis par rapport aux autres priorités en matière d'application et évaluer s'il est nécessaire que certains torréfieurs de tabac conservent leur permis.

TAXES SUR LE TABAC

La taxe sur les cigarettes et le tabac coupé est de 2,65 cents par cigarette et par gramme de tabac coupé, tandis que la taxe sur les cigares correspond à 45 % du prix de vente au détail. Pour l'exercice 2000-2001, les recettes tirées de la taxe sur le tabac ont atteint 493 millions de dollars, dont 98 % environ ont été versés par 71 percepteurs.

Tout grossiste de produits du tabac qui s'inscrit auprès du ministère peut être désigné par celui-ci comme percepateur de la taxe sur le tabac. Les percepteurs sont tenus de produire des déclarations mensuelles de taxe et de verser les taxes selon l'une des deux méthodes décrites ci-dessous.

- Selon la méthode de versement en fonction des achats, les percepteurs doivent produire des déclarations de taxe le 28^e jour du mois, tous les mois, pour le mois précédent et verser 90 % des taxes dues sur les produits du tabac achetés auprès de l'un ou l'autre

des trois fabricants ontariens au cours du mois précédent. La dernière tranche de 10 % de la taxe doit être versée le mois suivant. Toutes les ventes subséquentes comprennent la taxe.

- Selon la méthode de versement en fonction des ventes, les percepteurs produisent des déclarations mensuelles de taxe le 10^e jour du mois, tous les mois, pour le mois précédent, mais versent la taxe en fonction des ventes à des non-percepteurs au cours du mois précédent.

Au moment de notre vérification, le ministère estimait qu'environ 70 % de la taxe sur le tabac était versée selon la méthode en fonction des achats et 30 %, selon la seconde méthode.

Les fabricants et les importateurs de produits du tabac doivent soumettre des rapports de vente mensuels, qui fournissent le détail des ventes aux percepteurs. Par ailleurs, les transporteurs interterritoriaux produisent des déclarations mensuelles dans lesquelles ils indiquent la source, la destination, la quantité et le détenteur du titre de propriété des produits du tabac à destination ou en provenance de l'Ontario.

Traitement des déclarations de taxe sur le tabac

L'examen du traitement des déclarations de taxe sur le tabac par le ministère et d'un échantillon des déclarations de taxe sur le tabac nous a permis de constater que le ministère traitait les déclarations de façon satisfaisante. Le ministère effectuait le rapprochement des ventes aux percepteurs individuels, déclarées par les fabricants et les importateurs dans les rapports de vente mensuels soumis au ministère, et des déclarations de taxe des percepteurs pour s'assurer que le juste montant de taxe avait été déclaré et versé selon la méthode de versement de la taxe sur le tabac en fonction des achats ou celle en fonction des ventes.

Par contre, comme on le verra dans les sections suivantes, le ministère se doit d'améliorer ses procédures actuelles pour que tous les produits du tabac fabriqués, importés et exportés soient comptabilisés et que la totalité de la taxe exigible soit perçue.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DES CIGARETTES

L'Ontario compte trois fabricants importants de cigarettes. Les cigarettes qui sont fabriquées à des fins de consommation taxable en Ontario se présentent en paquets marqués d'une bande détachable jaune. Celles qui sont fabriquées à des fins d'exportations exemptes de taxe ou de consommation exonérée de taxe dans les réserves indiennes sont marquées avec une bande détachable d'une couleur autre que le jaune.

Pour que toutes les cigarettes fabriquées à des fins de consommation en Ontario soient comptabilisées, la déclaration de taxe mensuelle prescrite remplie par les fabricants de cigarettes comprend une annexe dans laquelle ils doivent indiquer la quantité de cigarettes marquées pour l'Ontario produite, expédiée et en main à la fin de chaque mois. Il n'y a pas d'exigences semblables pour les cigarettes non marquées pour la consommation en Ontario.

Par ailleurs, alors que la déclaration de taxe mensuelle comprend également une annexe que les importateurs doivent remplir pour rendre compte des estampilles appliquées sur les cigarettes importées indiquant qu'elles sont libérées de taxe, les fabricants ontariens ne sont

pas tenus de rendre compte des bandes jaunes détachables acquises et utilisées pour marquer les cigarettes libérées de taxe pour la consommation en Ontario.

Nous avons examiné un échantillon des déclarations mensuelles de taxe provenant des trois grands fabricants ontariens de cigarettes et constaté que l'un d'entre eux n'avait pas rempli les annexes exigées. Le ministère ne pouvait donc pas déterminer si toutes les cigarettes fabriquées par ce dernier à des fins de consommation taxable en Ontario avaient été déclarées comme ventes taxables ou comptabilisées à un autre titre.

Nous avons en outre remarqué ce qui suit :

- étant donné que le ministère ne demandait pas aux fabricants de cigarettes de rendre compte de toutes les cigarettes fabriquées, expédiées et en main à la fin de chaque mois, rien ne lui garantissait que les cigarettes fabriquées et marquées pour la consommation à l'extérieur de l'Ontario n'étaient pas détournées à des fins de consommation non taxée en Ontario;
- étant donné que le ministère ne demandait pas aux fabricants de cigarettes de rendre compte des bandes jaunes détachables acquises et utilisées, rien ne lui garantissait que ces bandes étaient appliquées uniquement sur les cigarettes qui avaient été déclarées au titre des ventes taxables en Ontario.

En 1998, un comité directeur canadien sur le marquage du tabac, composé de représentants des dix provinces et de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, a été créé pour examiner le système de marquage des produits du tabac et proposer un système plus efficace pour diminuer l'évasion fiscale et la contrebande. Nous croyons comprendre que le système proposé exigera probablement que les fabricants de bandes détachables soient inscrits et titulaires d'un permis et qu'ils vendent les bandes détachables uniquement aux fabricants de cigarettes titulaires d'un permis. L'inobservation entraînera des pénalités et des sanctions.

Recommandation

Le ministère doit veiller à ce que tous les fabricants de cigarettes :

- **soumettent les annexes exigées dans lesquelles ils doivent indiquer la quantité de cigarettes marquées pour l'Ontario produite, expédiée et en main;**
- **fournissent de l'information sur la quantité de bandes jaunes détachables acquises et utilisées.**

Le ministère doit ensuite utiliser ces renseignements pour évaluer le caractère raisonnable des ventes taxables déclarées.

Réponse du ministère

Le ministère demandera aux fabricants de fournir de l'information supplémentaire sur leurs stocks dans les déclarations de taxe qui ont été révisées dans le cadre du projet de réingénierie pour déterminer le

caractère raisonnable des ventes taxables déclarées. L'obligation de déclarer la production marquée pour l'Ontario dans les déclarations mensuelles sera renforcée auprès des fabricants.

Conformément à ce qui est indiqué, la question de l'utilisation des bandes détachables et de l'inscription des fabricants de bandes est examinée par un comité interterritorial sur le marquage du tabac, présidé par l'Ontario.

IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS DE TABAC

Tout comme pour les importations et les exportations de produits pétroliers, les transporteurs interterritoriaux de tabac sont tenus de produire des déclarations mensuelles dans lesquelles ils doivent indiquer la source, la destination, la quantité et le détenteur du titre de propriété des produits du tabac transportés. Si les importateurs et les exportateurs transportent leurs propres produits, ils doivent également fournir tous les détails nécessaires à ce sujet avec leur déclaration mensuelle. La Direction se sert de ces renseignements pour vérifier la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations de produits du tabac et s'assurer, au bout du compte, que le juste montant de taxe a été déclaré et versé.

Toutefois, nous avons constaté que les transporteurs interterritoriaux de produits du tabac ne fournissaient pas les renseignements exigés et que la Direction, par conséquent, ne pouvait pas vérifier la complétude et l'exactitude des déclarations d'importations et d'exportations. Par ailleurs, la Direction ne contrôlait pas par d'autres moyens les importations et les exportations déclarées, par exemple, en comparant les importations et les exportations avec les déclarations des douanes.

Importateurs non inscrits

Contrairement aux importateurs de produits pétroliers, les importateurs non inscrits de produits du tabac sont autorisés à importer en Ontario des produits des États-Unis sans acquitter la taxe provinciale applicable à la frontière, même si les taxes fédérales sont acquittées à cet endroit. Au lieu de percevoir la taxe provinciale sur les importations destinées à l'Ontario, les fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada dressent une liste des produits importés par les importateurs non inscrits, qui comprend des renseignements tels que le nom et l'adresse de l'importateur, la date et la quantité de produits importés.

Nous avons constaté toutefois que le ministère ne demandait pas systématiquement cette liste et, par conséquent, qu'il n'était pas en mesure de déterminer si les taxes sur les produits du tabac importés par les importateurs non inscrits avaient été déclarées et versées.

En 1998, le ministère a présenté une demande ponctuelle à l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour obtenir la liste des produits importés par les importateurs non inscrits au cours des dernières années. Le ministère a ensuite soumis à une vérification cinq importateurs non inscrits pour déterminer si le juste montant de taxe avait été versé. Or, les cinq vérifications ont donné lieu à des cotisations se situant entre 3 600 \$ et 297 000 \$, soit un total de 450 000 \$. Nous croyons comprendre que le ministère n'a procédé à aucune autre vérification semblable depuis.

Recommandation

Pour s'assurer que les rapports sur les importations et les exportations de produits du tabac sont complets et exacts et que le juste montant de taxe est déclaré et versé, le ministère doit :

- obtenir les renseignements exigés de tous les transporteurs interterritoriaux ou, en l'absence de tels renseignements, se procurer d'autres documents à l'appui, comme les déclarations des douanes, pour évaluer la complétude et l'exactitude des rapports sur les importations et les exportations;
- obtenir à intervalles réguliers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada des renseignements détaillés sur les produits du tabac importés par les importateurs non inscrits pour déterminer si le juste montant de taxe sur le tabac a été déclaré et versé.

Réponse du ministère

Le ministère communiquera et renforcera les exigences de déclaration applicables aux fabricants, aux importateurs, aux exportateurs et aux transporteurs interterritoriaux. Les procédures opérationnelles seront améliorées afin d'inclure des comparaisons entre les déclarations des transporteurs et celles des importateurs et des exportateurs.

Le ministère demandera à intervalles réguliers les rapports douaniers sur les produits du tabac importés, dans le cadre de l'accord sur l'échange de renseignements conclu avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Par ailleurs, le ministère s'est penché sur l'accord de perception à la frontière afin de proposer des améliorations qui renforceront l'application de la loi. Les améliorations comprennent entre autres l'envoi électronique automatique des rapports douaniers. Comme nous l'avons fait en 1998, nous nous servirons de ces rapports pour sélectionner les vérifications et établir les cotisations dues, le cas échéant.

Taxe sur les cigares

Un système d'allocation fondée sur la population qui restreint la quantité de cigarettes exonérées de taxe pouvant être vendue dans les réserves indiennes a été établi par règlement pris en application de la *Loi de la taxe sur le tabac*, mais il n'existe aucun système semblable pour la vente de cigares exonérés de taxe. D'après les renseignements que nous a fournis le ministère, environ 27 millions de cigares, soit 84 % de tous les cigares vendus en Ontario, ont été vendus exonérés de taxe dans des réserves. Le ministère estimait que 90 % de ces cigares exonérés de taxe avaient été vendus dans deux réserves seulement.

Recommandation

Pour s'assurer que la quantité de cigares exonérés de taxe vendue dans les réserves indiennes est raisonnable, le ministère doit examiner si l'instauration d'un système d'allocation pour les cigares semblable à celui qui existe pour la vente des cigarettes exonérées de taxe s'impose et, dans l'affirmative, prendre les mesures nécessaires pour le mettre sur pied.

Réponse du ministère

Il faudrait modifier la réglementation pour appliquer le système d'allocation aux cigares. Le ministère étudiera la pertinence d'adopter un tel système.

Augmentations de la taxe sur le tabac

Afin de réduire la consommation de tabac et de percevoir des recettes supplémentaires, les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, ont majoré chacun les taxes sur le tabac de 2 \$ par cartouche de cigarettes en date du 6 avril 2001. Historiquement, les augmentations de ce genre ont abouti à la multiplication d'activités illégales consistant à rapatrier dans la province, à des fins de contrebande, les cigarettes exportées aux États-Unis exemptes de taxe.

Pour lutter contre ce genre d'activités, le gouvernement fédéral a également instauré une taxe sur les cigarettes exportées, comme suit :

- 10 \$ par cartouche de cigarettes sur les quantités ne dépassant pas 1,5 % de la production de l'année précédente du fabricant;
- 22 \$ par cartouche sur les quantités dépassant 1,5 % de la production de l'année précédente.

Le ministère prévoit que l'instauration de la taxe fédérale sur les exportations sera un outil de dissuasion puissant pour contrer la réapparition de réseaux de contrebande comme ceux que l'on a connus au début des années 1990.

GARANTIE

Depuis le 1^{er} janvier 1992, la *Loi de la taxe sur l'essence*, la *Loi de la taxe sur les carburants* et la *Loi de la taxe sur le tabac* exigent que les inscrits – tels que les fabricants, les percepteurs et les importateurs – déposent une garantie auprès du ministère. Le montant de la garantie exigée varie selon la nature de l'inscrit, mais il correspond en général au montant le plus élevé entre la moyenne, sur trois mois, de la taxe acquittée l'année précédente et 1 million de dollars dans le cas des fabricants et des percepteurs et un montant se situant entre 10 000 \$ et 500 000 \$ dans le cas des importateurs. Nous croyons comprendre que les inscrits qui exerçaient leurs activités avant le 1^{er} janvier 1992 sont exemptés de la garantie aux conditions suivantes :

- Les inscrits régis par la *Loi de la taxe sur l'essence* et par la *Loi de la taxe sur les carburants* – sous réserve de l'approbation du ministère;

- Les inscrits régis par la *Loi de la taxe sur le tabac* – sous réserve de la conclusion d’une entente de versement avec le ministère.

L’un des principaux risques que court le ministère en n’exigeant pas de garantie adéquate est qu’un percepteur puisse percevoir la taxe sans la lui verser. Le fait de détenir la garantie exigée minimise ce risque financier.

L’examen des dossiers d’un certain nombre d’inscrits exemptés de la garantie nous a permis de constater que le ministère :

- ne pouvait pas fournir de documents à l’appui des approbations ministérielles de l’exemption des inscrits régis par la *Loi de la taxe sur l’essence* et la *Loi de la taxe sur les carburants*;
- ne pouvait retracer les ententes de versement pour environ 25 % des inscrits exemptés régis par la *Loi de la taxe sur le tabac*.

Par ailleurs, nous estimons que le maintien de l’exemption pour les inscrits qui exerçaient leurs activités avant 1992 est contestable puisque tous les autres sont tenus de déposer une garantie du montant stipulé.

Nous avons également examiné un échantillon des dossiers des inscrits qui avaient déposé une garantie et constaté que la garantie déposée par près du tiers d’entre eux était inférieure au montant minimum exigé. Les écarts se situaient entre 480 000 \$ et 13 millions de dollars et correspondaient en moyenne à 60 % du montant exigé.

Recommandation

Afin de protéger ses intérêts financiers, le ministère doit :

- **examiner s’il ne devrait pas exiger le dépôt d’une garantie par tous les inscrits;**
- **veiller à ce que tous les inscrits tenus de déposer une garantie respectent le montant stipulé.**

Réponse du ministère

Le ministère 1) se penchera sur la question des « droits acquis » de certains inscrits et 2) examinera de façon plus régulière le montant des garanties déposées par les inscrits actuels.

VÉRIFICATIONS DES TAXES SUR L’ESSENCE, SUR LE CARBURANT DIESEL ET SUR LE TABAC

Conformément à ce que nous avons souligné précédemment, la Direction n’avait pas de fonction de vérification sur place au moment de notre vérification. Ce fait, conjugué à nos préoccupations au sujet du traitement des déclarations de taxes sur l’essence, sur le carburant diesel et sur le tabac effectué à la Direction, accentue l’importance de mener des vérifications sur place pour repérer les taxes non déclarées ou non versées. Pour les quatre

dernières années, nous avons remarqué que les 22 fonctionnaires chargés de vérifier, sur place, les taxes sur l'essence et sur les carburants avaient généré des cotisations moyennes de 8,7 millions de dollars par année et les 2 fonctionnaires affectés à la vérification de la taxe sur le tabac, des cotisations moyennes de 3,9 millions de dollars par année.

Le Manuel des méthodes de vérification de la Direction énumère les tâches qu'il faut accomplir au cours d'une vérification sur place. Nous avons remarqué qu'il renferme un certain nombre de procédures utiles comme :

- résumer l'information fournie dans les déclarations et dans les annexes depuis la dernière vérification pour repérer les tendances, les écarts ou les éléments inhabituels qui exigent un examen plus détaillé;
- confirmer les ventes et les achats entre percepteurs et en effectuer le rapprochement avec les documents à l'appui tels que les factures de vente et les notes de chargement;
- effectuer le rapprochement des importations et des exportations avec les documents de tiers comme les contrats de vente et les documents douaniers.

Il est dit en outre dans le Manuel des méthodes de vérification que les éléments non rapprochés peuvent faire l'objet d'une cotisation à des fins administratives pour éviter qu'ils ne soient frappés de prescription (c'est-à-dire éviter qu'ils ne puissent plus faire l'objet d'une cotisation parce que les délais prescrits par la loi sont écoulés).

L'examen d'un échantillon des dossiers de vérification des petits percepteurs nous a permis de constater que les vérifications étaient en général effectuées de façon satisfaisante et conformément aux exigences du Manuel des méthodes de vérification du ministère. Par contre, les dossiers de vérification des gros percepteurs laissaient à désirer et n'établissaient pas clairement si le juste montant de taxe avait été déclaré et versé. Voici un aperçu des lacunes que nous avons relevées au cours de l'examen des dossiers de vérification des gros percepteurs :

- Rien n'indiquait que les vérificateurs avaient effectué les analyses d'écarts exigées pour repérer les éléments de risque nécessitant un examen plus approfondi.
- La documentation des dossiers était médiocre en général. Par exemple, la plupart des dossiers de vérification ne contenaient pas de programmes de vérification indiquant la nature et l'étendue des contrôles mis en oeuvre.
- Dans la plupart des cas, la vérification se résumait à comparer l'information entre les différents rapports internes d'un percepteur plutôt qu'à utiliser la documentation de tiers à des fins de confirmation indépendante, comme l'exige le Manuel des méthodes de vérification.
- Dans presque tous les cas, nous n'avons constaté à peu près aucune trace de supervision à l'étape de la planification, ni de vérification des travaux exécutés.

Même dans les cas où des écarts importants avaient été relevés au cours d'une vérification, bien souvent rien n'indiquait que les écarts avaient fait l'objet d'un suivi et avaient été résolus.

Nous avons également remarqué que la Direction s'efforçait en général d'effectuer des vérifications sur un cycle de trois à quatre ans parce que les déclarations de taxe sont frappées de prescription après quatre ans. Toutefois, nous avons constaté que les trois

grands fabricants ontariens de produits du tabac n'avaient pas été soumis à une vérification depuis assez longtemps, les dernières vérifications remontant respectivement à 1988, 1994 et 1996. Par conséquent, les déclarations de taxe de ces fabricants étaient frappées de prescription depuis un à neuf ans.

Recommandation

Pour s'assurer que le travail de vérification est effectué de façon satisfaisante et permet de déterminer clairement si le juste montant de taxe sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac a été déclaré et versé, le ministère doit :

- élaborer des programmes de vérification détaillés qui respectent les exigences de son propre Manuel des méthodes de vérification et les inclure dans chaque dossier de vérification;
- encourager la participation d'un superviseur à l'étape de la planification pour que l'on accorde aux éléments à risque élevé toute l'attention nécessaire;
- veiller à ce que le travail nécessaire soit exécuté de façon satisfaisante et que tout écart non résolu fasse l'objet d'une cotisation, au besoin, pour éviter que les résultats d'une vérification plus poussée ne soient frappés de prescription;
- effectuer les vérifications sur un cycle de trois à quatre ans pour faire en sorte que les déclarations ne soient pas frappées de prescription.

Réponse du ministère

Avant le début de cette vérification, le ministère avait entrepris une refonte des programmes de vérification et celle-ci est presque terminée. Après leur mise en œuvre intégrale au cours de l'exercice actuel, les programmes de vérification révisés assureront une meilleure description de la supervision exercée à l'étape de la planification et de la vérification du travail exécuté, comme la résolution des écarts relevés.

Le plan de vérification du ministère prévoit un cycle de quatre ans pour les gros percepteurs. La portée de ces vérifications sera étendue pour mieux tenir compte des risques définis, notamment la possibilité que d'importants montants de taxe à payer soient frappés de prescription.

INSPECTIONS SUR PLACE

L'unité des inspections sur place de la Direction est responsable des activités suivantes :

- les inspections routières des réservoirs de service d'environ 1,2 million de véhicules à moteur diesel pour s'assurer qu'ils utilisent uniquement du carburant non coloré libéré de taxe. La détection de l'utilisation de carburant coloré exonéré de taxe donne lieu à une enquête plus poussée;

- les inspections de terminaux et d'installations de stockage en vrac à environ 230 endroits pour s'assurer que le carburant utilisé à des fins exonérées de taxe a été coloré comme il se doit;
- les tests d'échantillons de carburant de 1 700 stations-service pour s'assurer que le carburant non coloré destiné à la vente n'a pas été coloré auparavant ou altéré d'une autre façon;
- les inspections des wagons-citernes aux postes frontaliers et à l'intérieur de l'Ontario pour s'assurer que les produits transportés n'ont pas fait l'objet d'une fausse déclaration.

Toutes ces activités relèvent de 12 inspecteurs seulement et chacun est affecté à une région précise. Par exemple, l'un des inspecteurs est responsable d'une vaste région qui s'étend du sud du lac Simcoe jusqu'au lac Ontario en passant par Toronto. Nous estimons qu'il n'y a pas suffisamment d'inspecteurs pour encourager l'observation volontaire à grande échelle.

Pour l'exercice 1999-2000, l'ensemble des activités d'inspection a donné lieu à des cotisations supplémentaires d'environ 260 000 \$ et à des amendes de 80 000 \$. Par ailleurs, les inspecteurs ont soumis des dossiers à la vérification et les résultats ne sont pas compris dans ces chiffres.

Le ministère n'avait pas évalué de façon formelle les risques associés à différents stratagèmes d'évasion fiscale pour déterminer le nombre et le genre d'inspections nécessaires à la limitation de ces risques, et les régions dans lesquelles on devait mener ces inspections. Par contre, il avait fixé des objectifs de rendement annuel globaux pour la fonction d'inspection en se fondant sur les activités pouvant être accomplies avec les ressources disponibles.

Une comparaison des activités d'inspection réelles par rapport au nombre total d'activités prévues indique que le nombre d'activités réelles était souvent beaucoup plus faible que le nombre prévu, comme l'indique le tableau suivant.

Comparaison des activités d'inspection réelles et prévues, 1999-2000

Activités d'inspection	Nombre réel d'inspections	Nombre prévu d'inspections	Nombre réel en % des inspections prévues
Inspections routières	2 956	3 600	82
Inspections des installations de stockage de carburants	277	668	41
Inspections de terminaux et d'installations de stockage en vrac	810	1 032	78
Inspections des installations de propane	55	288	19
Inspections des wagons-citernes	128	276	46
Inspections des détaillants de tabac	199	528	38

Source des données : ministère des Finances

Nous avons également fait les constatations suivantes :

- Au cours des quatre dernières années, bien que le nombre d'inspecteurs n'ait pas changé, le nombre total d'inspections a diminué de plus de la moitié, alors que les cotisations ont légèrement augmenté.
- Le ministère n'effectuait pas de suivi des résultats par inspecteur, par genre d'inspection ou par région pour déterminer si ses ressources étaient déployées de façon efficace.

Recommandation

Afin de maximiser les avantages de son programme d'inspections pour encourager le respect des exigences en matière de taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac, le ministère doit :

- **évaluer s'il y a suffisamment d'inspecteurs pour favoriser l'observation volontaire à grande échelle;**
- **fonder sur une évaluation à intervalles réguliers des risques associés aux stratagèmes d'évasion fiscale ses objectifs de rendement pour le genre et le nombre d'inspections à effectuer et les régions dans lesquelles les effectuer;**
- **surveiller les résultats des inspections par genre, par nombre et par région et apporter à intervalles réguliers les changements qui s'imposent pour que ses ressources soient toujours efficacement utilisées.**

Réponse du ministère

Le ministère évaluera s'il y a suffisamment d'inspecteurs, peaufinera les objectifs de rendement et surveillera les résultats.

RÉINGÉNIERIE DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS

Les déclarations de taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac de même que les annexes à l'appui sont produites sur papier et traitées sous cette forme par la Direction, ce qui exige que son personnel consacre beaucoup de temps à la manipulation d'une quantité volumineuse de papier. Or, compte tenu du personnel restreint de la Direction et du grand nombre d'inscrits qui s'en remettent à la technologie de l'information, le ministère a reconnu qu'il devait réviser ses processus opérationnels en utilisant davantage la technologie de l'information et en créant une fonction de vérification sur place.

Dans notre rapport de 1995, nous avons soulevé cette question et recommandé au ministère d'étudier la possibilité de passer d'un système axé sur le papier à un système fondé sur l'échange de données informatisé.

En 1997, le ministère a entrepris un projet de réingénierie des processus opérationnels de la Direction. Le projet, qui devait se terminer en 2001, prévoyait entre autres le développement des aspects suivants :

- la production électronique des déclarations de taxe et autres renseignements exigés;
- le traitement électronique des déclarations de taxe;
- des analyses comparatives poussées des données pour vérifier les renseignements fournis et améliorer, par exemple, la sélection des vérifications.

Au moment de notre vérification au début de 2001, le ministère avait élaboré des applications de technologie de l'information telles que l'intégration du traitement des demandes de remboursement de taxe et la surveillance des ventes de produits du tabac exonérées de taxe à des Indiens dans les réserves. Par contre, rien n'avait été entrepris du côté des aspects susmentionnés; le ministère prévoit maintenant qu'ils ne seront pas terminés avant la fin de l'exercice 2002-2003.

Recommandation

Étant donné que l'utilisation de la technologie de l'information est la façon la plus efficiente et la plus efficace de mettre en œuvre un grand nombre des recommandations que nous avons formulées, le ministère doit se fixer comme priorité d'exécuter son projet de réingénierie opérationnelle dans les plus brefs délais.

Réponse du ministère

La priorité sera accordée à l'exécution de notre projet de réingénierie opérationnelle.

MESURES DE L'EFFICACITÉ

Les mécanismes d'imposition des marchandises reposent essentiellement sur l'autocotisation des percepteurs qui veut que ceux-ci déclarent volontairement les ventes taxables et versent le juste montant de taxe applicable. L'objectif des politiques et procédures administratives de la Direction est d'encourager l'observation volontaire tout en réduisant au minimum l'évasion fiscale.

Le principal indicateur du degré d'observation volontaire et, par le fait même, de l'efficacité des politiques et procédures administratives de la Direction est l'étendue de l'évasion fiscale au fil du temps. La Direction de l'analyse et des politiques macroéconomiques du ministère est chargée d'établir les prévisions de recettes et d'estimer les pertes fiscales possibles imputables à l'évasion fiscale. Toutefois, il ressort de nos discussions avec le personnel de cette direction qu'aucune étude de l'évasion fiscale du point de vue des taxes sur les marchandises n'a été effectuée depuis notre dernière vérification en 1995.

En plus de déterminer la nature et l'étendue de l'évasion fiscale, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac pourrait élaborer des indicateurs de rendement plus directs qui, au

fil du temps, fourniraient également de l'information concernant l'influence exercée par ses activités sur l'observation volontaire et l'effet de dissuasion de celles-ci sur l'évasion fiscale.

Dans notre rapport de 1995 sur ce programme, nous avons fait des observations semblables et le ministère avait répondu qu'il élaborait un système de gestion de l'information qui mesurerait l'efficacité de ses activités de renforcement de l'observation et d'application de la loi. Nous avons toutefois constaté que ce système n'existait pas encore.

Recommandation

Afin de déterminer dans quelle mesure il atteint ses objectifs d'encourager l'observation volontaire et de décourager l'évasion fiscale en ce qui a trait aux taxes sur l'essence, sur le carburant diesel et sur le tabac, le ministère doit élaborer et mettre en œuvre les indicateurs de rendement nécessaires.

Réponse du ministère

Le ministère envisagera d'élaborer des indicateurs de rendement supplémentaires pour déterminer l'influence exercée par ses activités sur l'observation volontaire.