
SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DES MÉDIAS DE L'ONTARIO ET MINISTÈRES DE LA CULTURE ET DES FINANCES

3.13—Crédits d'impôt visant les médias

CONTEXTE

Créée en 2000, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) est un organisme qui relève du ministère de la Culture et a pris la succession de la Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne. Elle a pour mandat de « stimuler les emplois et les investissements en Ontario » au moyen de l'innovation, de la commercialisation, de crédits d'impôt provinciaux et d'autres initiatives visant à soutenir l'industrie des médias culturels de l'Ontario.

La SODIMO s'acquitte de son mandat en offrant notamment des crédits d'impôt remboursables, à savoir les crédits d'impôt visant les médias. Ces crédits d'impôt contribuent à réduire le montant d'impôt des corporations de l'Ontario dont le contribuable est redevable. Si le contribuable n'a aucun impôt provincial à payer en Ontario, le montant intégral du crédit d'impôt lui est versé. Les crédits d'impôt visant les médias sont régis par les dispositions de l'article 43 de la *Loi sur l'imposition des corporations* (Ontario).

Le premier crédit d'impôt du genre fut le crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne, créé en 1996. Les crédits d'impôt visant les médias sont maintenant au nombre de six et s'appliquent à la production cinématographique et télévisuelle, à l'enregistrement sonore, aux maisons d'édition, aux effets spéciaux et à l'animation informatiques ainsi qu'aux produits multimédias interactifs numériques. La responsabilité de ces crédits d'impôt relève de la SODIMO, du ministère des Finances et du ministère de la Culture.

Plus précisément, la SODIMO évalue les demandes afin d'attester que les dépenses sont admissibles aux crédits d'impôt et délivre un certificat d'admissibilité aux requérants approuvés, lesquels joindront le certificat à leur déclaration de revenus pour demander le crédit d'impôt. De son côté, le ministère des Finances traite les demandes et effectue les vérifications nécessaires. La SODIMO et le ministère des

Finances ont donc la responsabilité conjointe de s'assurer que les avantages fiscaux des crédits d'impôt visant les médias sont accordés uniquement aux entreprises admissibles pour les dépenses admissibles. Quant au ministère de la Culture, il supervise l'élaboration des projets de politique et la recherche connexe pour les crédits d'impôt visant les médias.

Le tableau suivant donne la liste des six crédits d'impôt, accompagnés des dépenses admissibles pour chacun.

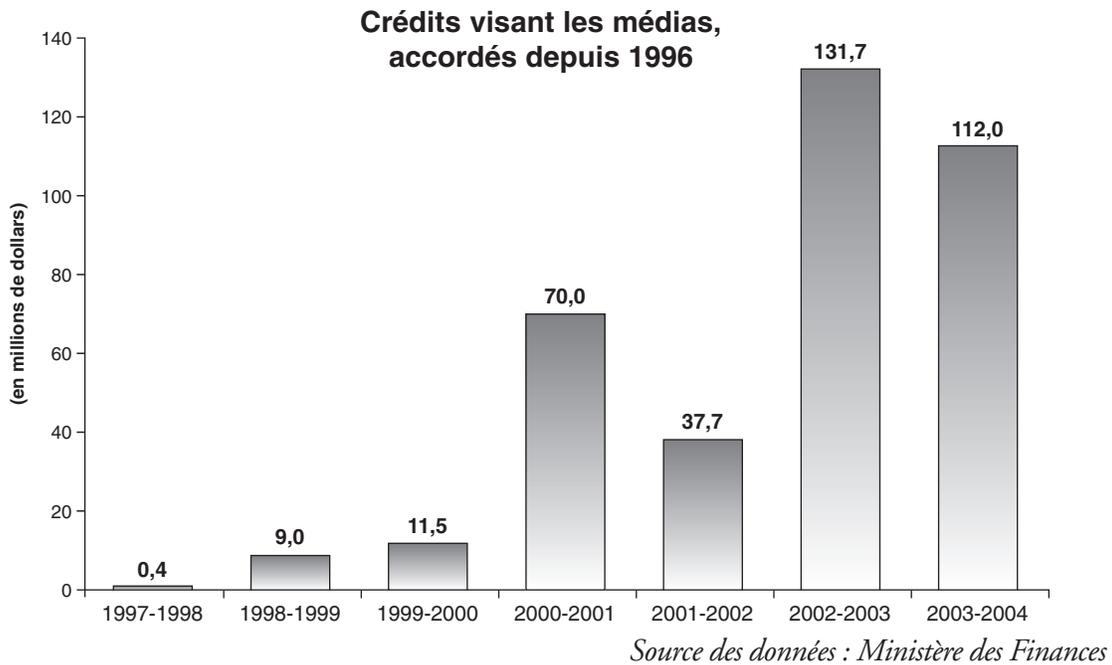
Crédits d'impôt visant les médias

Nom du crédit	Dépenses créditées
Crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne (CIPCTO)	20 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles engagés par des entreprises de production appartenant à des intérêts canadiens situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les services de production (CIOSP)	11 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles engagés par des entreprises de production appartenant à des intérêts canadiens ou étrangers situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les effets spéciaux et l'animation informatiques (CIOESAI)	20 % des coûts de main-d'œuvre ontarienne admissibles pour l'animation numérique ou les effets visuels numériques créés pour des productions cinématographiques et télévisuelles engagés par des sociétés canadiennes ou appartenant à des intérêts étrangers situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les maisons d'édition (CIOME)	30 % des dépenses admissibles ontariennes de préproduction, d'impression, de commercialisation et d'édition de livres – jusqu'à concurrence de 30 000 \$ de crédit d'impôt par livre – engagées par des sociétés canadiennes situées en Ontario
Crédit d'impôt de l'Ontario pour l'enregistrement sonore (CIOES)	20 % des dépenses ontariennes admissibles de production, de commercialisation et de distribution engagées par des sociétés appartenant à des intérêts canadiens qui sont situées en Ontario depuis au moins 24 mois ou qui étaient des entreprises à propriétaire unique ou des sociétés en nom collectif ou en commandite avant la constitution de l'entreprise en personne morale
Crédit d'impôt de l'Ontario pour les produits multimédias interactifs numériques (CIOPMIN)	20 % des dépenses ontariennes admissibles de main-d'œuvre, de commercialisation et de distribution engagées à compter du 1 ^{er} juillet 1998 par des sociétés appartenant à des intérêts canadiens ou étrangers situées en Ontario

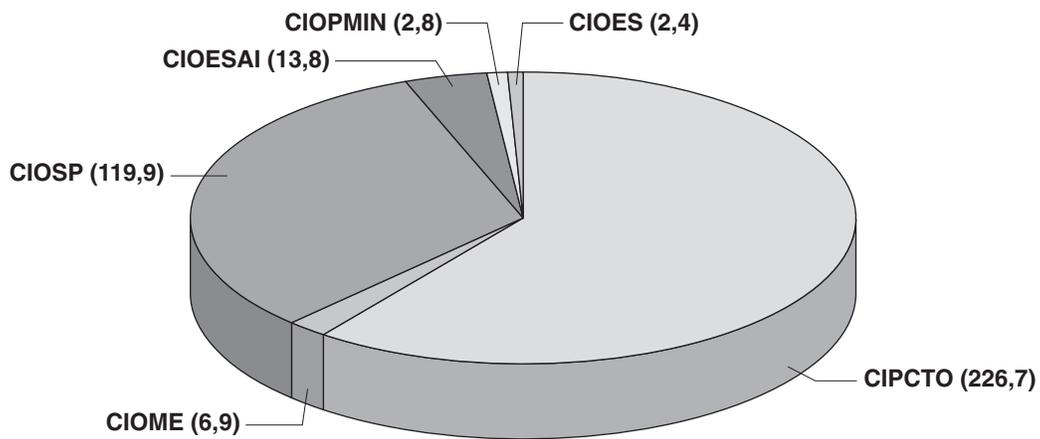
Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Les six crédits d'impôt sont des « crédits remboursables », c'est-à-dire qu'ils sont appliqués à tout montant d'impôt ontarien à payer, et que le solde du crédit, le cas échéant, est versé au contribuable.

Les demandes de crédits d'impôt visant les médias soumises par les entreprises ontariennes ont augmenté constamment au cours des dernières années pour atteindre un montant d'environ 130 millions de dollars au cours de l'exercice 2002-2003. En date du 31 mars 2004, des crédits d'environ 372 millions de dollars avaient été accordés depuis la création des crédits d'impôt visant les médias. Le graphique à barres ci-après montre l'augmentation des crédits d'impôt approuvés; il est suivi d'un diagramme à secteurs présentant la ventilation des crédits d'impôt approuvés depuis la création des crédits d'impôt visant les médias.



Ventilation de la valeur cumulative des crédits d'impôt accordés, 1996-2004 (en millions de dollars)



On remarque dans le diagramme à secteurs que le CIPCTO et le CIOSP correspondent aux deux plus gros montants de crédits d'impôt approuvés (environ 61 % et 32 % du total respectivement). En général, un crédit comme le CIPCTO représente environ 8 % du financement d'un projet tel qu'une télésérie dramatique aux heures de grande écoute, comme on peut le voir dans le tableau qui suit.

Budget de production type d'une télésérie dramatique

Source de financement	Apport monétaire (en millions de \$)	% du total
Télédiffuseur	2,9	29
Téléfilm Canada	2,2	22
Distributeur	2,1	21
Crédit d'impôt fédéral pour la production cinématographique et télévisuelle	1,0	10
Crédit d'impôt pour la production cinématographique et télévisuelle ontarienne	0,8	8
Fonds canadien de télévision	0,6	6
Fonds indépendant de production	0,3	3
Producteur	0,1	1
Total	10,0	100

Source : Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

Huit autres provinces canadiennes, le gouvernement fédéral et des territoires de compétence en dehors du Canada offrent également différents incitatifs fiscaux pour encourager les industries culturelles à investir chez eux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO), le ministère des Finances et le ministère de la Culture – qui se partagent la responsabilité des crédits d'impôt visant les médias – avaient instauré collectivement des procédures adéquates pour :

- garantir que les crédits d'impôt étaient accordés uniquement pour les dépenses admissibles réellement engagées par des entreprises situées en Ontario;
- mesurer l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, et en rendre compte.

La vérification comprenait un examen analytique d'un échantillon aléatoire de dossiers de demande d'admissibilité et de demande de crédits, des entrevues avec le

personnel concerné de la SODIMO et du bureau principal du ministère des Finances et un examen des procédures administratives de chacun. Nous avons également étudié l'information pertinente et discuté avec du personnel clé du ministère de la Culture.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de notre vérification, et la haute direction de la SODIMO et des deux ministères les a approuvés.

La vérification portait sur les demandes traitées entre le 1^{er} avril 2002 et le 31 décembre 2003. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait, en conséquence, les tests et autres procédures de vérification que nous jugeons nécessaires dans les circonstances.

Nous n'avons pu nous en remettre aux travaux des vérificateurs internes, car aucun rapport de vérification interne que ce soit sur les crédits d'impôt visant les médias n'avait été publié par le ministère de la Culture ou le ministère des Finances.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Des mesures constructives ont été prises au cours des dernières années pour atténuer le risque que des crédits d'impôt soient éventuellement accordés à tort à la suite d'une utilisation frauduleuse ou abusive des crédits d'impôt visant les médias. Par exemple, nous avons remarqué que l'administration des crédits d'impôt avait fait l'objet d'améliorations à la suite de démarches auprès d'autres compétences canadiennes. Plus précisément, les politiques et processus qui visent à réduire les risques d'une utilisation abusive des crédits d'impôt – tels que ceux définis dans le cadre d'un examen de crédits d'impôt similaires effectué au Québec en 2001 – ont été renforcés. Toutefois, des améliorations pourraient aussi être apportées à la mesure et au compte rendu de l'efficacité avec laquelle les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs. Nous présentons ci-dessous quelques-unes de nos principales observations et conclusions.

SODIMO

La SODIMO avait adopté des procédures raisonnables pour évaluer l'admissibilité des demandes de crédit d'impôt pour les six crédits.

En revanche, le traitement des demandes d'admissibilité était lent, ce qui entraînait des retards dans la délivrance des certificats d'admissibilité et se traduisait par un retard important dans l'examen des demandes de crédit d'impôt. Environ le quart des

demandes que nous avons examinées avaient été approuvées plus de 12 mois après leur réception. Or, les délais excessifs dans l’approbation des demandes peuvent nuire à beaucoup de sociétés de production – lesquelles dépendent souvent du financement des crédits d’impôt remboursables pour mener à bien leurs projets – et, en fin de compte, les décourager d’investir en Ontario. Qui plus est, les retards importants accroissent le risque que le personnel de la SODIMO examine et approuve les demandes et délivre les certificats d’admissibilité en vitesse et fasse donc un examen moins minutieux.

MINISTÈRE DES FINANCES

Aux longs délais de la SODIMO s’ajoutaient ceux du traitement des demandes de crédit d’impôt au ministère des Finances. Dans certains cas, plus d’un an s’était écoulé après le dépôt de la déclaration de revenus des entreprises avant que celles-ci touchent leur remboursement intégral.

Nous avons également remarqué qu’il n’y avait aucune preuve documentée que le ministère choisissait les demandes à soumettre à une vérification selon une approche basée sur le risque, approche suivant laquelle les demandes comportant le risque le plus élevé seraient ciblées aux fins de vérification.

MINISTÈRE DE LA CULTURE, MINISTÈRE DES FINANCES ET SODIMO

Ces trois parties, qui se partagent la responsabilité des crédits d’impôt visant les médias, avaient certes élaboré des mesures générales du rendement de haut niveau, mais nous avons constaté que des indicateurs plus précis du rendement sur les plans économique et culturel seraient plus adéquats pour mesurer l’efficacité avec laquelle les crédits d’impôt visant les médias atteignaient leurs objectifs. Il faudrait également définir de façon plus précise les responsabilités de chacune des parties dans la mesure du rendement.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PROCESSUS DE DEMANDE DE CRÉDIT D'IMPÔT

Comment obtenir un crédit d'impôt

Voici les étapes à suivre pour obtenir un crédit d'impôt visant les médias :

- Pour obtenir le crédit d'impôt, l'entreprise admissible doit demander à la SODIMO un certificat qui atteste l'admissibilité de l'entreprise et des activités pour lesquelles le crédit d'impôt est demandé. Dans le cas des productions cinématographiques et télévisuelles, les entreprises admissibles peuvent demander les deux crédits d'impôt applicables, à savoir le CIPCTO et le CIOSP, soit en cours, soit en fin de production. Le ministère autorise les entreprises à demander ces crédits en cours de production pour le motif que la production d'un film ou d'une émission de télévision peut prendre plus d'un an. Par contre, les quatre autres crédits ne peuvent être demandés que lorsque le projet est terminé et qu'il y a un produit fini tangible.
- Lorsque la SODIMO reçoit une demande, son service des crédits d'impôt évalue l'admissibilité de l'entreprise d'après les critères prescrits par la loi. Ensuite, ou bien la SODIMO approuve la demande, auquel cas elle délivre un certificat d'admissibilité au requérant et une copie dudit certificat au ministère des Finances, ou bien elle avise le requérant que sa demande est rejetée.
- Dans le cas où la demande est approuvée, l'entreprise admissible demande le crédit d'impôt au moment où elle produit sa déclaration de revenus auprès du ministère des Finances, accompagnée du certificat d'admissibilité et de la formule de demande.
- Si le ministère des Finances a reçu de la SODIMO la copie du certificat d'admissibilité, il traite la demande, ce qui comprend une vérification interne ou sur place au besoin, pour vérifier les documents à l'appui des dépenses pour lesquelles le crédit d'impôt est demandé.
- Si le ministère des Finances accepte la demande, il délivre un chèque de remboursement ou applique le crédit aux impôts sur le revenu à payer. Dans le cas du CIPCTO et du CIOSP, le ministère vise à verser rapidement jusqu'à 85 % du remboursement estimatif, soit dans les six semaines suivant le dépôt de la déclaration de revenus de l'entreprise, sous réserve de la satisfaction de certains critères.

Incidence des crédits obtenus

Le fait qu'un crédit d'impôt donne lieu à un remboursement ou à une réduction des impôts à payer dépend du montant d'impôt que l'entreprise doit au gouvernement. Le tableau qui suit présente trois scénarios pour une entreprise demandant un crédit d'impôt de 800 000 \$.

Incidence du crédit d'impôt sur les impôts à payer

	1 ^{er} scénario	2 ^e scénario	3 ^e scénario
	L'entreprise est exonérée d'impôt (\$)	L'entreprise doit 100 000 \$ d'impôt (\$)	L'entreprise doit 1 000 000 \$ d'impôt (\$)
Crédit d'impôt autorisé visant les médias	800 000	800 000	800 000
Impôt à payer	<u> 0</u>	<u>– 100 000</u>	<u>– 1 000 000</u>
Remboursement accordé/ (impôts à payer)	800 000	700 000	(200 000)

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

D'après les données du ministère des Finances, environ 93 % des demandes de crédit d'impôt se sont traduites par des remboursements en espèces, depuis la création des crédits d'impôt visant les médias. La raison de ce pourcentage élevé a trait à une pratique courante dans l'industrie suivant laquelle les entreprises qui entreprennent des productions télévisuelles ou cinématographiques créent habituellement une entreprise distincte pour chaque production afin de limiter la responsabilité. Pendant la production, la société de production accumule des coûts de production, mais n'a que peu ou pas de revenus compensatoires – les revenus tirés du produit fini sont habituellement récoltés par le distributeur ou le diffuseur détenant les droits de distribution. Par conséquent, la plupart des entreprises qui demandent des crédits d'impôt sont exonérés d'impôt et les crédits d'impôt accordés se traduisent généralement par un paiement direct en espèces.

ÉVALUATION DE L'ADMISSIBILITÉ PAR LA SODIMO

Contrôles internes

Des contrôles internes rigoureux sont essentiels pour administrer de façon efficiente et efficace les crédits d'impôt visant les médias. Ces contrôles garantissent que seuls les contribuables admissibles qui engagent des dépenses admissibles reçoivent un crédit d'impôt. En l'absence de tels contrôles, les risques de pertes découlant de fraudes ou d'abus augmentent considérablement.

La SODIMO a la responsabilité d'évaluer l'admissibilité des demandes de crédit d'impôt d'après les critères énoncés dans la loi. Elle se fonde notamment sur les documents fournis par le requérant à l'appui de son admissibilité. Dans le cas des sociétés de production cinématographiques et télévisuelles, les principaux documents à fournir comprennent un état vérifié des coûts de production préparé par un comptable indépendant ou – pour les coûts de production inférieurs au seuil établi – un rapport de mission d'examen (un rapport qui fournit une assurance modérée, sans être du niveau d'une vérification), ainsi qu'une liste détaillée de tous les coûts de production, comprenant les noms et adresses de toutes les personnes ou entreprises qui ont participé à la production, de même que les salaires, honoraires et autres paiements versés à ces personnes ou entreprises. Certains documents sont également exigés dans le cas des entreprises autres que les sociétés de production, notamment les contrats d'édition et de distribution et les déclarations de résidence.

La SODIMO délivre aux requérants approuvés un certificat d'admissibilité qui atteste l'admissibilité du produit et indique le montant estimatif du crédit d'impôt.

Nous avons remarqué que la SODIMO s'était dotée de politiques et de procédures pour réduire au minimum le risque que des crédits d'impôt puissent être accordés à tort à cause d'utilisations abusives et pour assurer une évaluation cohérente des demandes de crédit d'impôt. Ces politiques et procédures comprennent ce qui suit : des listes de vérification détaillées qu'il faut remplir pour tous les requérants qui demandent un crédit d'impôt; un examen des demandes pour s'assurer du caractère raisonnable de l'évaluation de l'admissibilité et du calcul du crédit d'impôt; des « cahiers de précédents » qui contiennent des exemples de demandes de crédit d'impôt pour aider le personnel à évaluer les demandes de manière uniforme; une politique formelle voulant que les certificats d'admissibilité soient délivrés avant qu'un crédit d'impôt puisse être demandé. Une autre politique prudente est celle voulant que l'entreprise dépense ses propres fonds avant de pouvoir demander un crédit d'impôt.

Indépendamment de ces politiques, nous avons constaté ce qui suit :

- La SODIMO n'avait pas établi de critères pour repérer les demandes à risque élevé. Les demandes étaient classées par ordre d'arrivée et traitées tour à tour par le premier agent d'évaluation disponible. Il n'y avait aucune directive sur le niveau de connaissance et d'expérience nécessaires pour traiter les demandes plus complexes ou à risque élevé. Il serait utile d'effectuer une analyse rigoureuse axée sur le risque pour déterminer le savoir-faire nécessaire pour repérer et traiter les demandes à risque élevé.
- Les auteurs d'une demande de CIPCTO devaient fournir des renseignements financiers vérifiés, ce qui n'était pas le cas des auteurs d'une demande de CIOSP, même si le montant demandé au titre du CIOSP était identique et dans certains cas supérieur à celui demandé au titre du CIPCTO; au cours de l'exercice 2002-2003, les montants demandés au titre du CIOSP s'élevaient à 112 millions de dollars, soit plus de 30 % du montant total des demandes.

Délais de traitement

Le respect des délais est également une caractéristique clé d'une administration fiscale efficace. Les délais excessifs sur le plan de l'approbation des demandes peuvent nuire à beaucoup d'entreprises de production, car elles dépendent souvent du financement gouvernemental pour mener à bien leurs projets – comme on a pu le voir précédemment, les crédits d'impôt fédéral et provincial combinés représentent près de 20 % d'un budget de production type. Nous avons fait les constatations suivantes :

- La SODIMO n'avait pas traité en temps opportun les demandes d'admissibilité. Par exemple, pour environ la moitié de l'échantillon des dossiers que nous avons examinés, les demandes avaient été approuvées plus de 6 mois après leur réception et environ le quart d'entre elles, plus de 12 mois après leur arrivée. D'après la direction de la SODIMO, les retards dans le traitement des demandes d'admissibilité étaient dus à l'envoi tardif par les requérants de tous les documents exigés, à l'augmentation du nombre de demandes et au manque de personnel.
- La SODIMO faisait un effort concerté pour réduire son arriéré. Par exemple, même si le nombre de demandes reçues était passé de 307 à 1 086 entre l'exercice 1999-2000 et l'exercice 2002-2003 et que le nombre d'agents d'évaluation n'avait à peu près pas changé, la direction a indiqué que le cycle de traitement des demandes avait été ramené de 27 semaines au cours de l'exercice 2002-2003 à environ 19 semaines au moment de notre vérification. Nous avons toutefois remarqué dans un certain nombre d'autres territoires de compétence canadiens que le délai d'évaluation moyen de l'admissibilité était d'environ 12 semaines. Nous avons aussi noté que ce délai était conforme aux attentes de l'industrie, d'après les sondages sur la satisfaction de la clientèle réalisés par le gouvernement fédéral à propos du programme des crédits d'impôt fédéraux.

Recommandation

Pour assurer une meilleure gestion du risque de non-conformité et améliorer le délai de traitement des demandes, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (SODIMO) doit :

- **tenir compte de la complexité et du risque de non-conformité de chaque demande au moment d'affecter le personnel d'évaluation à l'examen des demandes;**
- **accélérer le processus d'examen et d'approbation des demandes de crédit sans négliger pour autant les processus de vérification et d'approbation clés.**

Réponse de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

La SODIMO s'assure que le risque de non-conformité est faible en veillant à ce que tous les analystes soient en mesure d'évaluer des dossiers complexes. Les analystes de la SODIMO occupent tous un poste de même niveau et sont donc tenus de satisfaire aux mêmes exigences sur le plan des compétences et des connaissances. Au moyen de la planification du rendement et d'une surveillance régulière des objectifs de rendement, les analystes tiennent à jour leurs connaissances sur les pratiques et les tendances de l'industrie.

Auparavant, la SODIMO effectuait un examen initial pour « diriger » les dossiers plus complexes vers des analystes différents. Le système s'est toutefois révélé inefficace, car il est impossible de déterminer la complexité d'un dossier au moyen d'un examen superficiel. Il n'existe pas d'indicateurs cohérents de la complexité des dossiers. Par exemple, l'importance du budget n'est pas un indicateur fiable, car les films à petit budget peuvent avoir des montages financiers très complexes.

Même si les délais de traitement ont diminué considérablement depuis l'instauration des crédits d'impôt, la SODIMO n'a pas rationalisé le traitement aux dépens de la diligence raisonnable. De plus, il n'y a eu aucune demande de crédit d'impôt frauduleuse à cause d'une omission ou d'une erreur de la SODIMO.

Les dossiers examinés dans le cadre du rapport du vérificateur provincial comportent des retards dans la soumission des documents exigés des contribuables pour appuyer la demande. Dans beaucoup de cas, la SODIMO doit attendre des semaines que les requérants lui fournissent les documents à l'appui de leurs demandes de crédit d'impôt. Depuis la vérification, les délais de traitement à la SODIMO ont diminué à la suite d'une rationalisation interne et des mesures prises pour remédier au manque de personnel. Pour les trois premiers mois de l'exercice 2004-2005, le délai de traitement moyen pour les 262 projets pour lesquels des certificats ont été délivrés a été de 15 semaines et demie, par rapport à 27 semaines en 2002-2003 et à 19 semaines au moment de la vérification.

La SODIMO a l'intention de continuer à réduire l'attente au moyen de mesures de rationalisation internes et d'efforts de collaboration avec le ministère des Finances et les organismes fédéraux. L'une des améliorations, notamment, sera d'adopter de meilleures procédures d'évaluation du risque, de manière à concentrer les efforts sur les points clés dans chaque demande sans risquer pour autant d'attester une demande de crédit frauduleuse.

TRAITEMENT DES DEMANDES DE CRÉDIT PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

Délais de traitement

L'unité d'évaluation spéciale de la Direction de l'imposition des compagnies du ministère des Finances est chargée de veiller à ce que les demandes de crédit qui satisfont aux règles énoncées dans la loi soient vérifiées comme il se doit et à ce que les remboursements soient effectués en temps opportun. La politique ministérielle exige de payer aux contribuables l'intérêt sur les montants remboursés.

En général, l'unité d'évaluation spéciale traite les demandes de crédit d'impôt des entreprises uniquement si l'entreprise a joint à sa déclaration de revenus des corporations de l'Ontario une annexe décrivant sa demande de crédit d'impôt visant les médias et si elle a reçu le certificat d'admissibilité correspondant de la SODIMO. L'unité examine ou vérifie les coûts de main-d'œuvre et de production déclarés (à l'appui des paiements effectifs de l'entreprise pour les activités admissibles) et examine le lieu de résidence des membres de l'équipe de tournage et de production (pour s'assurer que la production est basée en Ontario).

Devant les arriérés importants et le nombre croissant de plaintes en provenance de l'industrie, le gouvernement de l'Ontario a annoncé en avril 2002 l'adoption d'un nouveau processus plus rapide et plus facile, conçu pour attirer davantage d'entreprises de production cinématographique et télévisuelle en Ontario. Dans le cadre du nouveau processus, les entreprises de production reçoivent leurs crédits d'impôt de façon anticipée, ce qui réduit les coûts d'investissement et de financement élevés qu'elles doivent assumer provisoirement. Tant les entreprises de production canadiennes qu'étrangères peuvent recevoir jusqu'à concurrence de 85 % de leur remboursement estimatif dans les six mois suivant le dépôt de leur déclaration de revenus et de leur certificat d'admissibilité. Le gouvernement n'a pas adopté de normes semblables pour les autres crédits d'impôt. C'est le vérificateur de l'unité d'évaluation spéciale qui décide, après avoir terminé l'évaluation préliminaire de certains facteurs de risque (nous en discutons dans la prochaine section), du montant de crédit d'impôt qui sera versé de façon anticipée selon le nouveau processus.

L'examen d'un échantillon des demandes de crédit d'impôt traitées par l'unité d'évaluation spéciale au cours des deux dernières années a révélé que l'arriéré de traitement à la SODIMO, décrit dans la section précédente, est aggravé par les délais de traitement et de paiement au ministère des Finances. Par exemple, les retards importants sur le plan de la réception des certificats d'admissibilité en provenance de la SODIMO ont retardé encore davantage le traitement des demandes de crédit d'impôt. Pour environ 65 % des demandes de crédit que nous avons examinées, les entreprises n'avaient toujours pas touché le remboursement intégral du crédit d'impôt plus de six mois après le dépôt de leur demande. Dans certains cas, les

entreprises attendaient le remboursement intégral pendant plus d'un an après le dépôt de leur déclaration de revenus. D'après les fonctionnaires du ministère, environ 25 % seulement des entreprises de notre échantillon qui étaient admissibles à un paiement anticipé avaient reçu un remboursement partiel dans le délai de six semaines prévu.

Recommandation

Pour renforcer l'efficacité et l'efficacités de l'octroi des crédits d'impôt visant les médias et pour encourager les entreprises qui dépendent des crédits d'impôt visant les médias culturels à investir dans des productions basées en Ontario, le ministère des Finances doit veiller à ce que les demandes de crédit d'impôt admissibles soient traitées plus rapidement.

Réponse du ministère des Finances

La politique des remboursements partiels a été instaurée en mai 2002. À ce moment-là, il y avait un arriéré des demandes de crédit et le ministère a mis en place des processus pour effectuer des remboursements partiels et éliminer l'arriéré.

Actuellement, le ministère procède à 75 % des remboursements partiels dans le délai cible de six semaines et 87 %, dans un délai de huit semaines. De plus, le ministère et la SODIMO discutent de la possibilité de mener des examens simultanés des demandes de crédit d'impôt afin d'améliorer les procédures et d'accélérer encore davantage le remboursement des crédits d'impôt.

Sélection des vérifications

Dans l'industrie des médias culturels, il arrive souvent que les maigres profits et l'absence d'actifs corporels découragent les investisseurs privés et donnent lieu à une faible évaluation des entreprises. De plus, les entreprises sont susceptibles, soit de façon délibérée soit par inadvertance, de ne pas déclarer correctement leurs coûts de main-d'œuvre et de production pour profiter des crédits d'impôt provinciaux. Par ailleurs, les entreprises de production qui touchent des chèques de remboursement n'ont que peu ou pas de revenus imposables en général et sont souvent dissoutes peu après la fin de la production (étant donné qu'elles ont été créées pour chaque nouveau projet uniquement pour limiter la responsabilité de la production). Il s'ensuit que l'administration des crédits d'impôt visant les médias comporte un risque inhérent.

Par conséquent, pour garantir que les crédits d'impôt soient accordés uniquement pour les dépenses admissibles, la fonction de vérification du ministère des Finances devrait disposer d'un processus permettant de classer toutes les demandes de crédit en fonction du risque et cibler celles comportant le risque le plus élevé.

Nous avons été informés que les gestionnaires de l'unité d'évaluation spéciale évaluent le niveau de risque de toutes les demandes de crédit au moment de leur réception. Les critères d'évaluation du risque comprennent ce qui suit : le montant demandé, les résultats des vérifications d'années antérieures, le fait que la demande de crédit provient d'une nouvelle entreprise ou d'une entreprise existante et que l'état des coûts de production a été vérifié. Suivant les résultats de l'évaluation du risque, les demandes de crédit sont acceptées telles quelles, sont soumises à une vérification interne ou à une vérification sur place et les effectifs de vérification sont affectés en conséquence. Dans le cas des demandes « acceptées telles quelles », le ministère ne fait qu'un examen superficiel de la demande de crédit, lequel consiste à s'assurer que les documents à l'appui exigés sont joints à la demande, que l'information qu'ils contiennent concorde avec les états financiers et qu'il existe un certificat d'admissibilité correspondant. La « vérification interne » est une vérification détaillée de certains renseignements supplémentaires demandés au contribuable et elle est exécutée au ministère. La « vérification sur place » est effectuée chez le contribuable et comprend un examen plus détaillé de certains registres et documents. Après avoir établi le niveau de risque de la demande de crédit, le vérificateur examine plus à fond la documentation contenue dans le dossier et remplit une formule d'évaluation préliminaire, qui donne lieu soit à la confirmation du montant initial alloué soit à un nouvel examen de la demande de crédit.

D'après notre examen de l'étendue des vérifications effectuées par l'unité d'évaluation spéciale, le ministère, en date du 31 mars 2004, avait reçu environ 2 100 demandes de crédit pour les années d'imposition 1996 (année de l'instauration des crédits d'impôt visant les médias) à 2003, représentant environ 420 millions de dollars en crédits d'impôt. D'après notre analyse du niveau d'examen des 2 100 demandes de crédit, le pourcentage de demandes acceptées telles quelles avait plus que doublé entre l'exercice 2001-2002 et l'exercice 2002-2003. Nous avons été informés que la raison principale de la diminution du niveau de vérification par le ministère était que les crédits d'impôt visant les médias existaient depuis un bon moment déjà et que l'industrie et les vérificateurs du ministère étaient donc plus familiers avec ceux-ci.

À la suite de l'examen d'un échantillon de dossiers de demande de crédit réglés, nous sommes arrivés à la conclusion que les vérificateurs du ministère avaient fait suffisamment de vérifications à l'appui des paiements relatifs à la plupart des demandes de crédit que nous avons examinées et qui avaient fait l'objet d'une vérification interne ou sur place. En revanche, les processus de vérification des demandes de crédit en vigueur au ministère nous préoccupaient à certains égards :

- Nous n'avons trouvé aucune indication par écrit que des évaluations du risque auraient été effectuées par des cadres supérieurs dans l'échantillon de dossiers que nous avons examinés et nous n'avons pas été en mesure de définir sur quoi reposait l'affectation des ressources de vérification aux différents types de crédits d'impôt. Dans près de la moitié des dossiers que nous avons examinés, la formule d'évaluation préliminaire requise était absente.

- Dans bien des cas, la documentation des analyses à l'appui des demandes acceptées telles quelles était insuffisante. Par exemple, dans plusieurs cas, les vérificateurs de l'unité d'évaluation spéciale avaient indiqué qu'ils n'avaient pas à effectuer de vérification supplémentaire avant le versement des crédits demandés parce que l'état des coûts de production concordait avec les états financiers. Or, nous avons remarqué que les états étaient en réalité des renseignements financiers non vérifiés et que les évaluateurs n'auraient donc pas dû s'y fier. Même si un grand nombre des demandes de crédit qui avaient été acceptées telles quelles portaient sur des petits montants, nous estimons qu'une certaine vérification de ces demandes est nécessaire pour encourager la conformité générale dans l'industrie – un principe que le ministère applique depuis des années pour l'administration de ses programmes d'imposition.
- Il y avait peu de données récapitulant les résultats des vérifications sur place. Or, ce type de données – que l'on recueille pour d'autres programmes d'imposition administrés par le ministère – pourrait attirer l'attention sur le fait que certaines catégories de dépenses ou de crédits d'impôt comportent un risque plus élevé que d'autres.

Recommandation

Afin d'améliorer l'efficacité de la fonction de vérification du ministère des Finances, celui-ci doit veiller à ce que :

- **la sélection aux fins de vérification des demandes de crédit repose sur une évaluation documentée du risque et sur la politique ministérielle;**
- **les résultats des vérifications soient récapitulés pour permettre de déceler les tendances pouvant nécessiter une plus grande vigilance.**

Réponse du ministère des Finances

Le ministère a instauré un processus qui fait appel à l'évaluation du risque et aux politiques établies pour déterminer les dossiers à soumettre à une vérification. Une feuille de travail est maintenant insérée dans tous les dossiers pour documenter ce processus.

Le ministère met au point un processus pour déceler les tendances éventuelles d'après les résultats des vérifications.

MESURE DU RENDEMENT

L'information pertinente sur le rendement est un outil de gestion essentiel qui renforce la responsabilité en matière de résultats, éclaire les fonctionnaires et les autres décideurs, influence les décisions en matière de politiques et de dépenses, fait ressortir les aspects auxquels il faut prêter attention pour les améliorer et met en relief la

différence que fait un programme ou un service. L'information sur le rendement permet aux décideurs d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des initiatives gouvernementales.

La clé d'une gestion efficace du rendement est l'établissement de normes et de cibles de rendement par rapport auxquelles on mesurera les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et du rendement attendu. On peut décrire de la façon suivante ces deux éléments de la gestion du rendement :

- Les normes sont des niveaux de rendement quantifiables et prédéfinis, qui sont comprises et acceptées de tous et à partir desquelles on juge ou compare le rendement effectif. Les normes peuvent découler de la loi, de la réglementation, des résultats des comparaisons avec d'autres compétences ou des engagements pris pour améliorer les résultats d'une année à l'autre.
- Les cibles indiquent si les gestionnaires d'un programme visent à atteindre ou à dépasser les normes de rendement. Il faut que les cibles soient claires et quantifiables et qu'elles comportent des délais de réalisation des engagements. Les cibles constituent un outil clé pour stimuler, mesurer, améliorer et contrôler le rendement.

Après l'établissement des normes et des cibles, il faut se doter d'un processus pour recueillir et analyser l'information nécessaire sur le rendement et en rendre compte.

Chacun des six crédits d'impôt visant les médias a été conçu pour répondre à des objectifs stratégiques différents. En tant que crédits d'impôt remboursables, ils s'apparentent à un programme de dépenses exécuté par le truchement du régime fiscal. Depuis l'instauration des crédits d'impôt visant les médias en 1996, des paiements de plus de 372 millions de dollars en crédits d'impôt ont été approuvés et versés. Habituellement, les objectifs généraux des crédits d'impôt sont annoncés dans le budget et comprennent des apports précis sur les plans économique et culturel. Or, dans le cas des crédits d'impôt visant les médias, nous avons remarqué qu'il n'y avait aucune norme ou cible de rendement précise qui aurait permis de déterminer si les objectifs établis étaient atteints.

Par exemple, un communiqué de presse faisant le point sur le budget de 1997 annonçait que « pour exploiter les initiatives lancées dans le Budget de l'Ontario de 1996 et attirer des emplois spécialisés et bien rémunérés et des investissements en Ontario, le Budget de l'Ontario de 1997 contenait un certain nombre de mesures fiscales destinées à appuyer les activités et l'excellence dans le domaine artistique dans la province ». Toutefois, aucun objectif clair et quantifiable n'était fixé sur le plan du rendement pour déterminer dans quelle mesure cette initiative favorisait la création d'emplois et les investissements et appuyait les activités et l'excellence dans le domaine artistique. Des normes pertinentes pourraient comprendre, par exemple, un nombre précis d'emplois à créer et des avantages culturels précis à réaliser.

Nous avons remarqué que la compétitivité des crédits d'impôt visant les médias par rapport aux crédits d'impôt offerts par d'autres compétences au Canada et à l'étranger faisait l'objet d'une surveillance. De plus, quelques statistiques générales sur l'industrie – par exemple, le nombre de travailleurs dans l'industrie ontarienne de la production cinématographique et télévisuelle – étaient compilées, à l'aide des données de l'industrie et de Statistique Canada. Également, les données de la SODIMO servaient à compiler des statistiques sur le nombre de certificats d'admissibilité délivrés et sur la valeur des productions qui faisaient appel aux crédits d'impôt. En revanche, on ne compilait pas de statistiques pour démontrer l'incidence précise des crédits d'impôt par rapport à d'autres facteurs tels que la valeur du dollar canadien ou la disponibilité d'installations de production.

Nous avons également noté que le partage des responsabilités associées à l'établissement et à la surveillance des normes et des cibles de rendement entre la SODIMO, le ministère des Finances et le ministère de la Culture était confus. Par ailleurs, il n'y avait pas de consensus quant à ce qui devait être mesuré. Par exemple, le ministère des Finances était enclin à mettre l'accent sur la mesure de la réalisation d'objectifs économiques, tels que ceux ayant trait à la valeur de la production, tandis que le ministère de la Culture privilégiait la mesure de l'apport culturel des crédits d'impôt. De plus, les dispositions législatives qui limitent la capacité du ministère des Finances de communiquer des renseignements confidentiels sur les contribuables faisaient aussi obstacle à une mesure efficace du rendement.

La SODIMO, le ministère des Finances et le ministère de la Culture ont convenu d'un nouveau protocole d'entente qui établit les responsabilités réglementaires et administratives des trois parties, mais le protocole ne nous aide pas à remédier à nos préoccupations quant à la mesure du rendement et à la communication des renseignements.

Recommandation

Afin de s'assurer que les crédits d'impôt visant les médias atteignent leurs objectifs, la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario, le ministère de la Culture et le ministère des Finances doivent travailler de concert pour :

- **élaborer des normes et des cibles de rendement précises pour les crédits d'impôt visant les médias;**
- **mettre à jour le protocole d'entente pour mieux préciser les responsabilités de chaque partie relativement à la mesure du rendement et à l'obtention des renseignements nécessaires pour surveiller le rendement et en rendre compte.**

Réponse des ministères de la Culture et des Finances et de la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario

Dans le cadre de son engagement global de renforcer la transparence et la responsabilité financières, le gouvernement de l'Ontario a déposé la Loi sur la transparence et la responsabilité financières, laquelle, sous réserve de son adoption par l'Assemblée législative, obligera le gouvernement à publier tous les ans de l'information sur le coût estimatif des dépenses effectuées par le truchement du régime fiscal.

Bien qu'il puisse être difficile de cerner et mesurer l'incidence d'un crédit d'impôt précis, surtout quand de nombreux facteurs externes (par exemple, la valeur du dollar canadien) peuvent exercer une influence sur l'activité ciblée par un crédit d'impôt donné, le ministère des Finances, le ministère de la Culture et la Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario (les parties) étudieront de concert des façons de mettre cette recommandation en œuvre.

Les parties collaborent à la surveillance des crédits d'impôt visant les médias, y compris l'utilisation des crédits, en examinant la compétitivité de l'Ontario et la croissance de l'emploi dans les industries ciblées.

Les parties mettront à jour le protocole d'entente pour clarifier leurs rôles respectifs et s'assurer qu'elles travaillent de concert à l'optimisation du niveau de surveillance des crédits d'impôt visant les médias.

AUTRE QUESTION

Atténuer les risques d'utilisation abusive des crédits d'impôt visant les médias

Au cours des dernières années, les médias ont fait état de préoccupations relativement à l'administration des crédits d'impôt visant les médias. Par exemple, en 2000, plus de 100 entreprises de production cinématographique et télévisuelle ont été sélectionnées aux fins d'une vérification par Revenu Québec après la découverte d'une utilisation abusive à grande échelle des crédits d'impôt de cette province.

Le rapport de l'enquête menée à ce sujet contenait un certain nombre de recommandations pour réduire le risque associé à l'administration des crédits d'impôt québécois visant les médias culturels. Dans le tableau qui suit, nous comparons la situation actuelle en Ontario et au Québec en fonction des recommandations les plus significatives du rapport québécois.

Recommandations du Québec	Situation en Ontario
<ul style="list-style-type: none"> Le ministère du Revenu (MRQ) et la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) élaborent une trousse d'information à l'intention des entreprises de production pour faire en sorte qu'elles soient parfaitement au courant de leurs droits et de leurs obligations. La trousse contiendrait entre autres les formules actuelles du MRQ et de la SODEC. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Le MRQ et la SODEC élaborent un guide de vérification pour énoncer les normes de présentation des coûts de production cinématographique et télévisuelle et fournir des directives précises aux vérificateurs externes. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Évaluer la possibilité d'instaurer une procédure de vérification anticipée des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Exiger que les entreprises de production qui demandent des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles soumettent au MRQ des états détaillés des dépenses de façon à établir de meilleurs contrôles préalables au paiement. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Exiger que les entreprises de production soumettent des déclarations pour toutes leurs productions en indiquant les montants payés aux personnes qui occupent des postes clés décrits dans le Règlement. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Donner au MRQ le pouvoir de vérifier la conformité aux conditions de certification et de conclure une entente de partage d'information avec la SODEC pour faciliter l'exercice de ce pouvoir. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Modifier la <i>Loi sur le ministère du Revenu</i> pour qu'elle s'applique aux crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles et donner au MRQ le pouvoir de communiquer des renseignements fiscaux à la SODEC aux fins de certification. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Établir un réseau d'équipes pluridisciplinaires au sein du MRQ – regroupant des vérificateurs, des spécialistes de l'information et du personnel affecté aux cotisations immédiates – spécialistes des crédits d'impôt touchant le secteur culturel. 	Processus comparable en place.
<ul style="list-style-type: none"> Exiger que les entreprises soumettent une demande de certification finale à la SODEC dans les 18 mois suivant la date d'enregistrement de la piste maître ou de la copie zéro. 	Mesure assez comparable en place (un certificat d'admissibilité doit être délivré dans les 30 mois suivant la fin de l'exercice au cours duquel ont débuté les principaux travaux de prise de vues).
<ul style="list-style-type: none"> Établir un comité d'échange entre le MRQ et la SODEC pour résoudre au fur et à mesure les problèmes reliés à l'administration des crédits d'impôt remboursables pour les productions cinématographiques et télévisuelles. Le cas échéant, les associations professionnelles concernées pourraient être invitées à participer aux travaux du comité. 	Processus comparable en place.

Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

Notre examen des crédits d'impôt de l'Ontario visant les médias a également révélé que la SODIMO et le ministère des Finances avaient pris des mesures appropriées en général au fil des années pour remédier aux problèmes de contrôle interne. Par exemple, en 2000, la Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne, à laquelle a succédé la SODIMO, avait retenu les services d'un expert-conseil externe pour mener un examen indépendant de ses politiques et procédures afin de réduire les risques d'utilisation abusive des crédits d'impôt visant les médias. Nous avons remarqué que les principales recommandations formulées par l'expert-conseil avaient été généralement mises en œuvre.

Nous avons également noté que la SODIMO et le ministère des Finances entretenaient de bons rapports avec les autorités fiscales et l'administration responsable des crédits d'impôt culturels du gouvernement fédéral dans le but de renforcer l'efficacité de la gestion des crédits d'impôt visant les médias au moyen d'un élargissement de la collaboration, de l'assistance réciproque et du partage d'information. Dans certains cas, nous avons remarqué que des vérifications conjointes et des séances d'information concertées sur la clientèle étaient prévues ou avaient eu lieu et qu'il y avait échange d'information sur les vérifications concernant le CIPCTO.