

Programme de la taxe de vente au détail

Contexte

La *Loi sur la taxe de vente au détail* impose une taxe de vente générale de 8 % sur le prix de détail de la plupart des biens et services vendus aux consommateurs finals en Ontario. La loi prévoit également le prélèvement d'une taxe de vente à des taux variant entre 5 % (par exemple, sur la location d'une chambre pour une durée inférieure à un mois) et 12 % (par exemple, sur les boissons alcoolisées).

Par ailleurs, la loi prévoit plusieurs exemptions fiscales visant à réduire la régression fiscale ou à promouvoir des objectifs socio-économiques. Les vêtements pour enfants, le matériel conçu à l'intention des personnes handicapées et les biens achetés par des Indiens inscrits, sous réserve de certaines conditions, constituent des exemples d'articles bénéficiant de telles exemptions.

En date du 31 mars 2007, environ 420 000 vendeurs étaient titulaires d'un permis les autorisant à percevoir la taxe de vente au détail (TVD) pour la verser à la province. Les revenus tirés de la TVD pour l'exercice 2006-2007 s'élevaient à quelque 16,2 milliards de dollars, déduction faite des remboursements de 153 millions de dollars, ce qui correspondait à 25 % des revenus fiscaux totaux de la

province. La Figure 1 présente une comparaison des revenus tirés de la TVD par rapport aux autres sources de revenus fiscaux de la province en 2006-2007.

Les revenus tirés de la TVD ont augmenté constamment au cours des dix dernières années, comme on peut le constater dans la Figure 2.

Le personnel de l'ancienne Direction de la taxe de vente au détail était responsable de l'administration du programme de la TVD jusqu'à la fin

Figure 1 : Revenus fiscaux totaux de la province, 2006-2007 (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu

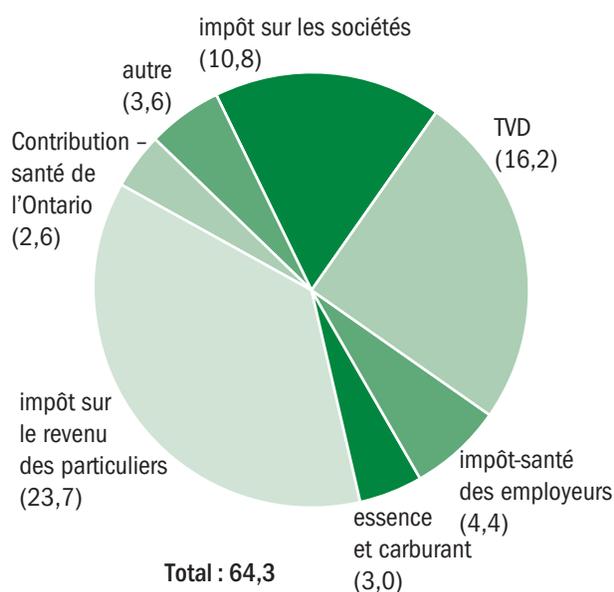
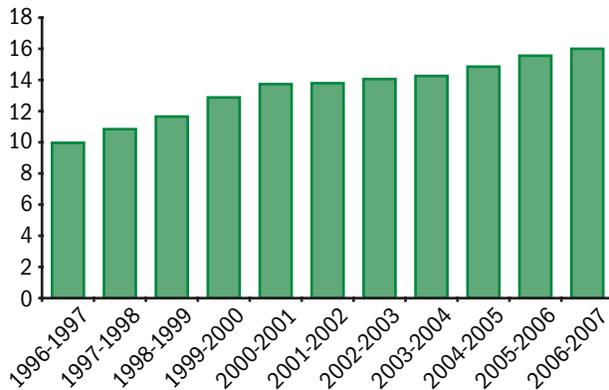


Figure 2 : Revenus tirés de la TVD, 1996-1997 – 2006-2007 (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu



de l'exercice 2004-2005. Au cours de l'exercice 2005-2006, le ministère du Revenu (le Ministère) a entrepris une restructuration dans le cadre de laquelle l'administration de l'ensemble des lois fiscales de l'Ontario relève des sept directions fonctionnelles suivantes :

- Services et dossiers clients;
- Observation fiscale et opérations régionales;
- Appels en matière fiscale;
- Services de conseils fiscaux;
- Services de gestion stratégique;
- Enquêtes spéciales;
- Perception des revenus.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures permettant de garantir que le montant de TVD exigible sur les ventes taxables de biens et services était perçu et versé à la province conformément aux exigences de la loi.

La vérification comprenait un examen analytique des procédures administratives et des dossiers pertinents du Ministère de même que des entrevues

avec le personnel concerné des différentes directions fonctionnelles qui administrent maintenant le programme de la TVD. Nous avons également discuté avec des cadres supérieurs du Bureau des politiques économiques pour mieux comprendre l'ampleur de l'économie souterraine et son incidence sur la perception de la TVD.

Avant d'entreprendre notre travail de vérification sur place, nous avons défini les critères qui nous permettraient de satisfaire à l'objectif de notre vérification. La haute direction du Ministère a examiné et approuvé ces critères.

Notre travail a porté principalement sur les procédures en vigueur pour le traitement des revenus tirés de la TVD au cours de l'exercice 2006-2007. 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 contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Afin de baliser notre vérification, nous avons examiné un rapport publié par les Services de vérification interne du ministère des Finances en 2003, dans lequel était évalué le progrès des recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2000*. Nous avons également passé en revue les derniers rapports et feuilles de travail connexes des Services de vérification interne relativement à la radiation des comptes débiteurs et au traitement des déclarations mensuelles de la TVD; après avoir constaté que nous pouvions nous en remettre à ces travaux, nous avons exclu ces aspects de la portée de notre vérification.

Nous soulignons que le Ministère s'emploie à remplacer son système intégré de gestion pour l'administration de l'ensemble des lois fiscales et qu'il élabore par ailleurs un nouveau système d'information qui servira à l'application de l'observation et de la perception fiscales. Comme les deux systèmes sont censés être implantés au début de 2008, nous

n'avons pas procédé à un examen approfondi du système intégré de gestion qui sert actuellement à l'administration du programme de la TVD.

Résumé

Le présent rapport contient un certain nombre d'observations et de constatations qui s'apparentent à celles énoncées dans notre vérification précédente du programme de la TVD en 2000. Même si le Ministère (le ministère des Finances à l'époque) avait souscrit en général à nos recommandations et s'était engagé à apporter les correctifs nécessaires, il avait également indiqué qu'il lui fallait apporter des améliorations à son système intégré de gestion pour donner suite à certaines de nos recommandations. Toutefois, les améliorations requises, qui étaient en voie d'élaboration au moment de notre vérification, n'ont pas encore été apportées. Les renseignements pertinents que ces améliorations technologiques peuvent fournir, ainsi que certaines améliorations des processus de vérification et de perception, sont essentiels pour donner au Ministère l'assurance que la TVD est perçue conformément aux exigences de la loi. Plus précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- Si le Ministère a instauré certaines mesures pour repérer les vendeurs non inscrits dans leurs établissements ou leurs points de vente, les procédures ne permettent toujours pas de garantir que tous les vendeurs ontariens – en particulier les nouveaux – de biens et services taxables sont inscrits auprès du Ministère pour qu'il puisse les incorporer au rôle de perception. Le Ministère nous a informés qu'il avait rencontré les fonctionnaires du ministère des Services gouvernementaux à l'été 2007 et qu'il négociait un protocole d'entente pour obtenir tous les six mois les données sur l'inscription des entreprises.

- Alors que le Ministère a conclu un accord avec l'Agence des services frontaliers du Canada portant sur la perception de la taxe de vente provinciale sur les biens importés d'un autre pays en Ontario, il n'existe pas d'arrangement semblable avec les autres provinces relativement au commerce interprovincial.
- Depuis notre dernière vérification du programme de la TVD en 2000, le Ministère a pris un certain nombre de mesures dans le but de réduire le manque à gagner fiscal; de plus, les améliorations prévues à son système informatique lui permettront de mieux surveiller ses progrès dans ce domaine.
- Le processus de sélection des vérifications comportait plusieurs lacunes, dont les suivantes :
 - De nombreux vendeurs inscrits en Ontario, par exemple ceux dont l'inscription remonte à moins de deux ans et ceux qui se désignent comme vendeurs à temps partiel, sont exclus du rôle vérifiable utilisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.
 - Il n'existait aucun critère provincial normalisé pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque d'inobservation, malgré les engagements antérieurs du Ministère en ce sens.
 - Le Ministère avait certes amélioré l'étendue de sa vérification depuis notre vérification précédente en 2000, mais les niveaux de vérification de chacune des trois catégories de vendeurs en fonction du chiffre d'affaires et du montant de taxe versé demeuraient inférieurs aux cibles qu'il avait fixées. Par ailleurs, la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification avait laissé de côté de nombreux codes de profil, lesquels classent les vendeurs selon les segments d'activité et d'autres caractéristiques.

- Le Ministère a été incapable de trouver 7 % des dossiers de vérification que nous avons sélectionnés aux fins d'examen; en 2004, son propre service d'examen du contrôle de la qualité avait été incapable de trouver 25 % des dossiers qu'il voulait examiner. Ces dossiers sur papier doivent être préparés aux fins d'examen et d'approbation par les directeurs de la vérification avant qu'un avis de cotisation puisse être émis. De plus, même si l'échantillon d'avis de cotisation que nous avons examiné était étayé comme il se doit, la documentation générale dans les dossiers de travail ne suffisait pas dans bien des cas à démontrer que tous les travaux de vérification requis avaient été planifiés, exécutés et examinés comme il se doit.
- Afin de renforcer à l'avenir l'observation volontaire, la politique ministérielle stipule que des pénalités doivent être imposées aux vendeurs qui ne versent pas le montant exact de la TVD pour raisons de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; en cas de non-imposition des pénalités, les raisons données doivent être clairement documentées. Toutefois, dans environ 20 % des cas que nous avons examinés et qui auraient pu donner lieu à l'application d'une pénalité, les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été appliquée n'étaient pas documentées.
- Le nombre moyen de jours de congé de maladie annuels pris par l'échantillon de quelque 80 vérificateurs que nous avons examiné était de 13 environ, par rapport à une moyenne d'environ 10 jours dans la fonction publique de l'Ontario.

En ce qui a trait à la perception des débiteurs impayés, nous avons constaté ce qui suit :

- Les débiteurs impayés, qui s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre vérification précédente du programme en

1999-2000, étaient passés à 967 millions de dollars au 31 décembre 2006; il s'agissait d'une augmentation d'environ 65 %. À l'opposé, au cours de la même période, les revenus tirés de la TVD étaient passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %. Le Ministère ne disposait pas de procédures adéquates pour évaluer le niveau des débiteurs impayés et les raisons des changements importants, ni pour définir les mesures correctives qui s'imposaient.

- Le système d'information actuel du Ministère est incapable de repérer les débiteurs à soumettre en priorité à la perception. Notre examen d'un échantillon des dossiers de perception ouverts nous a permis de constater qu'il s'écoulait souvent plusieurs mois avant qu'un percepteur effectue un premier contact pour un dossier; de plus, environ le quart des dossiers n'avaient fait l'objet d'aucune activité de perception pendant plus de deux ans.
- Au moment de notre vérification, quelque 35 000 vendeurs ayant un compte actif avaient omis de produire leurs déclarations. Parmi les comptes en retard que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé huit mois en moyenne entre le renvoi du compte à l'unité des non-déclarants du Ministère et la première tentative faite par l'agent des services d'observation fiscale pour communiquer avec le vendeur. À la suite du contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité dans beaucoup de dossiers.
- En 2005-2006, 130 cas ont été renvoyés à la Direction des enquêtes spéciales, qui enquête sur les cas de fraude fiscale, de demandes de crédit d'impôt frauduleuses et d'autres infractions graves. La moitié de ces cas n'ont pas fait l'objet d'une enquête; on nous a dit que cette situation était due à un manque de personnel.

Le Ministère était au courant depuis un certain temps d'un grand nombre des problèmes susmentionnés – il nous a dit que ses nouveaux systèmes d'information devraient lui permettre de régler ces questions et par le fait même de donner pleinement suite à de nombreuses recommandations formulées dans le présent rapport.

Nous avons fait parvenir ce rapport au ministère du Revenu en l'invitant à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-dessous et ses réponses individuelles à la suite des recommandations applicables.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Revenu apprécie les observations et les recommandations du vérificateur général concernant l'administration du programme de la taxe de vente au détail (TVD). Dans nombre de cas, ces observations et recommandations sont venues confirmer l'orientation du Ministère en plus de mettre en relief des aspects sur lesquels il pourrait se pencher pour atteindre son objectif de devenir un chef de file mondial de l'administration fiscale.

Le Ministère apprécie en particulier l'à-propos de cette vérification; depuis la dernière vérification en 2000, il a en effet réaffecté la majorité des responsabilités du programme de la TVD aux différentes directions fonctionnelles. Par ailleurs, le Ministère met en œuvre plusieurs initiatives pour offrir un meilleur service aux vendeurs et aux contribuables et pour administrer les taxes et impôts de façon plus efficace et plus efficiente.

Ces initiatives visent principalement à remplacer la majorité des systèmes en place pour les programmes fiscaux. Le programme de la TVD est le premier qui passera au système intégré; la transition est prévue pour décembre 2007. Le système fiscal intégré offrira un point d'accès unique pour faciliter les interactions de la clientèle avec le Ministère, permettra l'échange

d'information autorisé et renforcera l'efficacité et l'efficacités. Le Ministère s'occupe en outre d'acquérir un outil d'information de gestion pour automatiser la sélection des vérifications en fonction du risque et la gestion du risque de crédit aux fins de perception. Ces initiatives visent à repérer de façon plus efficace et plus efficiente les entités qui manquent à leurs obligations fiscales, à cibler les activités de vérification vers les contribuables qui posent un plus grand risque d'inobservation d'après les critères de risque établis, à réduire le nombre de vérifications néant, à améliorer le recouvrement des revenus à la suite des vérifications, à accroître le taux de perception et à alléger le fardeau des contribuables qui respectent leurs obligations fiscales.

Le Ministère s'engage à donner suite aux recommandations du vérificateur général et à les incorporer aux stratégies opérationnelles des secteurs fonctionnels pertinents.

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

Dans le cadre de la gestion de la perception de la TVD, le Ministère vise à renforcer l'observation volontaire générale de la loi et, au besoin, à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la loi afin de maintenir la confiance du public dans l'équité du régime fiscal. Même si le programme de la TVD est maintenant géré, comme nous l'avons mentionné précédemment, par les différentes directions fonctionnelles du Ministère, le personnel affecté à la fonction de vérification interne et sur place de la TVD a augmenté considérablement depuis notre dernière vérification et compte maintenant quelque 680 employés.

Tous les vendeurs de biens et services taxables doivent s'inscrire auprès du Ministère et conserver dans leur établissement leur permis de perception de la TVD. La taxe est en grande partie perçue par environ le tiers des vendeurs inscrits qui sont tenus de produire une déclaration mensuelle de TVD et d'effectuer le versement de la taxe de vente perçue avant le 23^e jour suivant la fin du mois.

Les vendeurs peuvent déposer les déclarations et effectuer les versements de la taxe de vente à n'importe quel bureau du Ministère ou de Service Ontario ou les envoyer directement par la poste à la Direction de l'administration des revenus et des services à la clientèle du Ministère à Oshawa. Il est également possible de les soumettre électroniquement par Internet ou d'effectuer le paiement dans une institution financière. Environ la moitié des déclarations sont transmises par voie électronique et l'autre moitié, sur papier.

Maintien du rôle

Il est essentiel de disposer d'un rôle complet et exact des vendeurs de biens et services taxables pour gérer de manière efficace le programme de la TVD et garantir que la province reçoit le juste montant de TVD qui lui est dû.

Dans notre *Rapport annuel 2000*, nous avons indiqué que deux points nous préoccupaient en ce qui concerne la capacité du Ministère d'assurer un rôle complet et exact.

- Le Ministère n'avait pas de procédures garantissant que les nouveaux vendeurs de biens et services taxables (autres que ceux enregistrés par l'entremise du réseau Entreprises branchées de l'Ontario) étaient incorporés au rôle lorsqu'ils se constituaient en société ou s'enregistraient à un autre titre pour exploiter une entreprise en Ontario. Le Ministère comptait plutôt sur l'inscription volontaire des nouvelles entreprises qui avaient l'intention

de vendre des biens et services taxables en Ontario.

Au moment de notre suivi en 2002, le Ministère avait indiqué qu'il avait communiqué à l'époque avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises pour examiner les possibilités de comparer le registre des noms commerciaux avec la base de données de la TVD. Il espérait recevoir les données nécessaires et les comparer avant la fin de l'exercice 2002-2003.

Toutefois, en mars 2007, il n'y avait toujours pas de lien entre le registre des noms commerciaux du ministère des Services gouvernementaux et la base de données de la TVD. Le Ministère nous a avisés que le nouveau système intégré de gestion comprendrait une fonction qui faciliterait la comparaison des données contenues dans les différentes bases de données. Il prévoit que le système sera opérationnel dans les premiers mois de 2008.

- Le Ministère se devait de renforcer ses procédures pour repérer de façon courante dans leur établissement ou leurs points de vente les vendeurs non inscrits.

À la suite de notre rapport de 2000, le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives pour repérer les vendeurs non inscrits dans leur établissement ou leurs points de vente au moyen d'opérations éclair dans les marchés aux puces, de recherches dans Internet et les Pages Jaunes et d'autres mesures du genre. Nous avons appris que ces initiatives avaient permis au Ministère de repérer en 2006-2007 quelque 500 vendeurs non inscrits.

Nous avons également remarqué que les activités commerciales menées sur Internet augmentaient constamment et qu'une grande partie de ces activités dépassaient les frontières nationales et provinciales. Dans le cas des biens taxables achetés à l'extérieur de l'Ontario par commande postale ou par Internet, le Ministère a conclu une entente avec l'Agence des services frontaliers du Canada en vertu de laquelle l'Agence perçoit la taxe de vente provinciale sur les biens taxables qui entrent en Ontario

en provenance d'un autre pays. Toutefois, il n'existe pas d'arrangement de ce genre avec les autres provinces relativement au commerce interprovincial. Dans ces cas, il incombe à l'acheteur de déclarer et verser comme il se doit la taxe sur les biens taxables achetés auprès de fournisseurs situés dans d'autres provinces, mais expédiés et consommés en Ontario. Nous croyons comprendre que le Ministère a demandé aux autorités fiscales des autres provinces de lui transmettre les détails de facturation qu'elles obtiennent dans le cadre de leur vérification des biens achetés dans leur territoire de compétence et expédiés en Ontario. Toutefois, la communication de ces renseignements ne se fait pas de façon régulière et, de toute façon, ce n'est pas un moyen pratique de s'assurer que l'Ontario perçoit toute la taxe qui lui est due dans le cadre du commerce interprovincial.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que le rôle des vendeurs de biens et services taxables soit complet et exact et que le juste montant de taxe soit versé, le ministère du Revenu doit :

- s'assurer de pouvoir comparer le registre des noms commerciaux du gouvernement avec son nouveau système intégré de gestion – ce qui lui permettrait d'effectuer un suivi auprès des entreprises dont le nom figure au registre, mais non dans la base de données de la TVD;
- dans le cadre de réunions ultérieures concernant l'imposition interprovinciale, soulever la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces en vertu desquels toutes les taxes de vente provinciales seraient perçues au point de vente et versées à la province dans laquelle les biens taxables sont expédiés et consommés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Il est également important de reconnaître qu'un grand nombre d'entreprises qui s'enregistrent auprès du ministère des Services gouvernementaux ne répondent pas aux critères d'inscription pour l'obtention d'un permis de perception de la TVD. Malgré tout, le Ministère vérifie de temps à autre un échantillon d'inscrits au registre des noms commerciaux du ministère des Services gouvernementaux pour déterminer s'il s'agit d'entreprises qui devraient s'inscrire pour percevoir la TVD. Ces comparaisons de données ont été peu fructueuses.

Le Ministère est déterminé à travailler en étroite collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux pour harmoniser les initiatives de modernisation opérationnelle. Il ne prévoit pas que le registre des noms commerciaux sera relié électroniquement à son nouveau système intégré de gestion, mais il continuera d'examiner les possibilités concrètes de repérer les entreprises qui s'enregistrent auprès du ministère des Services gouvernementaux et qui doivent aussi s'inscrire en vertu de la *Loi sur la taxe de vente au détail*.

Par ailleurs, le Ministère collaborera avec le ministère des Finances pour évaluer la viabilité constitutionnelle et opérationnelle d'accords de perception fiscale interprovinciaux et examiner les questions connexes de protection de la vie privée; il se pourrait aussi qu'il profite de la conférence fiscale interprovinciale annuelle pour examiner la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces.

MANQUE À GAGNER FISCAL

Le « manque à gagner fiscal » correspond au montant de taxe de vente au détail qui est dû à la province, mais qui ne lui est jamais versé. Ce manque à gagner découle principalement du fait que des vendeurs tant inscrits que non inscrits ne perçoivent pas la taxe sur les ventes taxables ou ne versent pas à la province la taxe perçue. Il est certes difficile d'établir la nature du manque à gagner fiscal et d'en quantifier le montant, mais de l'avis général, il s'agit d'un montant important et il est imputable à l'économie souterraine.

Dans notre *Rapport annuel 2000*, nous recommandions que le Ministère effectue des recherches pour cerner les aspects importants de l'économie souterraine et axe ses efforts d'application de la loi sur ces aspects pour renforcer l'observation. Nous constatons avec plaisir que le Ministère a pris plusieurs initiatives ayant trait au manque à gagner fiscal, notamment celles-ci :

- confier à un cadre supérieur la présidence d'un comité intergouvernemental fédéral-provincial qui traite de différentes questions concernant l'économie souterraine;
- élaborer le programme Sens civique et régime fiscal canadien, qui est un module d'apprentissage au moyen duquel les enseignants inculquent tôt aux élèves l'importance d'être de bons citoyens;
- coordonner l'échange de renseignements avec le ministère des Transports sur les ventes de véhicules par des particuliers;
- obtenir de l'information auprès des inspecteurs du ministère du Travail pour orienter la sélection des vérifications.

De plus, en réponse aux recommandations que nous avons formulées tant en 1995 qu'en 2000, le Ministère s'est engagé à élaborer et surveiller différents indicateurs de rendement pour évaluer ses progrès en matière de dépistage et de réduction du manque à gagner fiscal. Le Ministère s'attend à ce que le nouveau système informatique qui est censé

être implanté au début de 2008 améliore grandement sa capacité à respecter ses engagements antérieurs dans ce domaine.

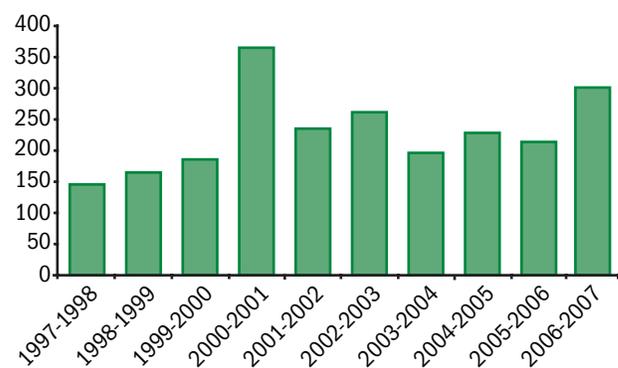
APPLICATION : VÉRIFICATIONS CONCERNANT LA TVD

Le Ministère compte environ 500 vérificateurs sur place qui, dans la plupart des cas, effectuent des vérifications de façon indépendante dans l'établissement du vendeur. Les vérifications visent à déterminer si les vendeurs sélectionnés ont versé le juste montant de taxe qu'ils étaient censés verser et à renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs. Aux fins de l'administration, les vérificateurs sont regroupés en équipes de huit à dix vérificateurs qui relèvent d'un directeur de la vérification. De leur côté, les directeurs de la vérification sont chargés de superviser tous les aspects du travail effectué par les vérificateurs et doivent également remplir différentes fonctions administratives, comme l'approbation des feuilles de temps mensuelles.

La valeur totale des avis de cotisation émis à la suite de l'ensemble des vérifications a varié au cours des dix dernières années, comme on peut le constater dans la Figure 3. Au cours de cette même période, les avis de cotisation de la TVD ont représenté entre 1,3 % et 2,6 % de la TVD totale perçue.

Figure 3 : Cotisations de TVD, 1997-1998 - 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu



Rôle vérifiable

Bien que les directeurs de la vérification puissent choisir n'importe quel vendeur aux fins d'une vérification, ils nous ont dit qu'ils sélectionnaient en général des vendeurs qui figurent au rôle vérifiable dans leur secteur géographique. Le rôle vérifiable tel qu'il est défini actuellement exclut quelque 130 000 vendeurs inscrits auprès du Ministère depuis moins de deux ans et quelque 50 000 vendeurs s'étant désignés comme vendeurs à temps partiel. À cet égard, nous avons remarqué que de nombreux vendeurs désignés vendeurs à temps partiel affichaient un chiffre d'affaires supérieur à 1 million de dollars par année et, dans un cas, qui atteignait 42 millions de dollars.

À notre avis, le fait d'exclure ces vendeurs du processus de sélection régulier des vérifications est contestable, et ce, pour les raisons suivantes :

- le fait d'être dans les affaires depuis moins de deux ans n'est pas une indication de risque plus faible pour le Ministère – en fait, ce pourrait être le contraire;
- il n'existe pas de définition précise du terme « vendeur à temps partiel » et les vendeurs se désignent comme tels sans aucune vérification de la part du Ministère.

RECOMMANDATION 2

Pour faire en sorte que les vendeurs pouvant présenter un risque élevé ne soient pas systématiquement exclus de la sélection des vérifications, nous invitons le ministère du Revenu à revoir son processus de sélection des vérifications pour y inclure tant les vendeurs nouvellement inscrits que les vendeurs à temps partiel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous souscrivons à la recommandation du vérificateur général. Le nouveau système informatique, qui est censé être implanté vers la fin

de 2007, incorporera tous les vendeurs dans le rôle vérifiable, y compris ceux qui sont inscrits auprès du Ministère depuis moins de deux ans et ceux qui sont désignés vendeurs à temps partiel.

Sélection des vérifications

La sélection des vendeurs pertinents aux fins de la vérification est essentielle pour garantir que le Ministère atteint ses objectifs, à savoir s'assurer que la province reçoit le juste montant de TVD qui lui est dû et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs. À cet égard, nous avons noté que le Ministère, dès 1995, avait indiqué qu'il élaborerait des critères normalisés fondés sur le risque pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.

Toutefois, il n'existe toujours pas de système provincial pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque ou d'autres facteurs. Chaque directeur de la vérification choisit plutôt les vendeurs en fonction de son propre jugement parmi une liste de vendeurs dont on lui a confié la responsabilité. Notre examen du processus de sélection des vérifications pour un échantillon de directeurs nous a permis de constater ce qui suit :

- Les critères appliqués à la sélection des vérifications variaient d'un directeur à l'autre et n'étaient donc pas uniformes dans l'ensemble de la province.
- Aucun processus n'était prévu pour analyser ou superviser d'une autre façon la sélection des vérifications par les directeurs afin de s'assurer que les objectifs du Ministère sont atteints. À cet égard, nous avons constaté que les résultats étaient très différents d'un directeur à l'autre. Par exemple, pour 2005-2006 :
 - alors que dans l'ensemble une vérification sur trois environ n'avait donné lieu à aucun ajustement des taxes à payer, le taux de

cotisations néant variait entre 14 % pour l'équipe d'un directeur de la vérification et 60 % pour celle d'un autre directeur;

- alors que l'avis de cotisation moyen pour l'ensemble des vérifications des petits vendeurs était d'environ 283 \$ en général par heure de vérification, les avis de cotisation émis par les équipes individuelles des directeurs se situaient dans une fourchette de 110 \$ à 734 \$ par heure de vérification.

Le Ministère a embauché un consultant pour examiner sa méthode d'évaluation des risques et de sélection des vérifications. L'examen comprenait une comparaison de cette méthode avec les pratiques exemplaires de l'industrie. Le rapport du consultant, qui a été remis en décembre 2004, contenait plusieurs recommandations, notamment combler les besoins suivants :

- centraliser la fonction de sélection des vérifications ainsi que la gestion des listes de vérification;
- automatiser le processus d'évaluation du risque au moyen de critères factuels qui sont continuellement mis à jour et appliqués de façon uniforme.

Le consultant a attiré l'attention sur un certain nombre de territoires de compétence et d'organismes, dont l'Agence du revenu du Canada, la Colombie-Britannique, le Michigan et la Floride, qui ont élaboré des systèmes d'évaluation du risque centralisés et automatisés. Les avantages de l'implantation de tels systèmes comprenaient notamment :

- l'affectation de personnel à la sélection des vérifications de sorte que les directeurs aient davantage de temps à consacrer à d'autres tâches de vérification;
- la hiérarchisation des listes de vérification en fonction du risque d'observation du contribuable, la vérification des contribuables à risque élevé obtenant la priorité;
- une augmentation des taux de recouvrement à la suite des vérifications, dans un cas au

moins avec un plus petit nombre d'heures de vérification;

- une diminution générale significative des taux d'avis de cotisation néant.

Nous croyons comprendre que le Ministère a créé une Unité de l'analyse des risques et de la charge de travail, qui aide présentement à l'élaboration d'un système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification. Le système devrait être opérationnel au début de 2008.

Nous avons également constaté que le Ministère, au cours de l'exercice 2006-2007, a traité quelque 27 000 demandes de remboursement totalisant environ 186 millions de dollars, dont 954 demandes totalisant 57,5 millions de dollars ont donné lieu à un remboursement « sous réserve de vérification ». Le manuel des méthodes de vérification du Ministère exige qu'un certain nombre de remboursements effectués sous réserve de vérification soient vérifiés tous les ans, mais le nombre à vérifier n'est pas précisé. Dans la pratique, les remboursements ne font pas partie du processus de sélection des vérifications des directeurs, mais ils peuvent faire l'objet d'un examen si un vendeur est sélectionné à un autre titre pour une vérification. Un examen ministériel ponctuel des remboursements émis sous réserve de vérification en 2006 a révélé qu'environ 10 % des montants remboursés n'étaient pas admissibles et que la demande avait été rejetée.

RECOMMANDATION 3

Pour faire en sorte d'atteindre ses objectifs, à savoir garantir que le juste montant de taxe est versé à la province et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs, le ministère du Revenu doit :

- terminer l'élaboration du système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification et l'implanter le plus tôt possible;

- préciser le nombre ou le pourcentage approximatif de remboursements à risque élevé émis sous réserve de vérification qui doivent être vérifiés chaque année et veiller à ce que les vérifications soient effectuées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille de concert avec le promoteur retenu à l'élaboration d'un outil d'information de gestion pour faciliter la sélection automatisée des vérifications en fonction du risque. Nous prévoyons que cet outil sera opérationnel en 2008.

Le Ministère établira des critères documentaires pour faire en sorte qu'il y ait une stratégie pour vérifier chaque année un échantillon représentatif de remboursements émis sous réserve de vérification.

Étendue de la vérification

Le maintien d'un niveau de vérification suffisant et représentatif est également essentiel pour permettre au Ministère d'atteindre ses objectifs de percevoir le juste montant de taxe dû et de renforcer l'observation volontaire de la *Loi sur la taxe de vente au détail*.

Le Ministère a établi des objectifs de niveau de vérification pour chaque catégorie de vendeurs (petits, moyens et gros). Depuis notre dernière vérification en 2000, le nombre de vendeurs soumis à la vérification dans chacune des trois catégories a progressé considérablement, et le Ministère a réussi à augmenter ses taux de recouvrement par heure de vérification, comme on peut le constater dans la Figure 4.

Toutefois, le niveau de vérification dans chacune des catégories demeurait en deçà des objectifs du Ministère, ce qui fait que des montants possiblement importants n'étaient probablement pas recouverts. Par exemple, en mai 2005, le Ministère a estimé que le seul fait de ne pas atteindre son objectif de vérification dans la catégorie des gros vendeurs lui faisait perdre des revenus annuels d'environ 25 millions de dollars.

Le Ministère a donc embauché 120 vérificateurs supplémentaires en 2005 et 2006 et nous avons appris qu'il prévoyait atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour les trois catégories de vendeurs au cours de l'exercice 2008-2009.

Tous les vendeurs sont regroupés sous l'un des quelque 300 codes de profil qui servent à les classer par secteur d'activité et autres caractéristiques. Ces groupements permettent notamment au Ministère de s'assurer que la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification se fait dans un large spectre du rôle. Nous avons remarqué que le nombre de codes

Figure 4 : Heures de vérification effectuées et avis de cotisation émis par catégorie de vendeurs, 2006-2007 et 1999-2000

Source des données : Ministère du Revenu

Catégorie de vendeurs	Rôle vérifiable au 31 mars 2007	Heures de vérification totales 2006-2007	Cotisations de		
			vérification totales 2006-2007 (en millions de \$)	Cotisations par heure 2006-2007 (\$)	Cotisations par heure 1999-2000 (\$)
Gros	207	166 313	175,7	1 056	865
Moyens	11 864	297 841	123,4	414	290
Petits	212 051	464 154	299,1	644*	437
Total	224 122	464 154	299,1	644*	437

*moyenne générale

de profil avait doublé depuis notre dernière vérification en 2000.

Notre examen du niveau de vérification par code de profil nous a permis de constater ce qui suit :

- en 2005-2006, pour près de la moitié des codes de profil, aucun vendeur n'avait été soumis à la vérification;
- au cours des quatre derniers exercices, pour environ 15 % des codes de profil, aucun vendeur n'avait été soumis à la vérification;
- personne n'a pu nous expliquer la distinction entre certains codes de profil parmi les 300.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer de prendre en compte tous les vendeurs dans le cadre de la sélection des vérifications et pour renforcer l'observation volontaire au moyen d'un niveau de vérification suffisant et représentatif, le ministère du Revenu doit :

- surveiller continuellement le niveau de vérification des trois catégories de vendeurs et s'efforcer d'atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour chacune d'elles le plus tôt possible;
- effectuer la sélection des vérifications parmi tous les secteurs d'activité de la population des vendeurs;
- faciliter la sélection des vérifications et le processus d'évaluation des résultats en réduisant le nombre de codes de profil utilisés et en les définissant de façon plus précise.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La stratégie du Ministère est de veiller à ce que les gros vendeurs fassent l'objet d'une vérification selon un cycle de trois ans et demi. Le personnel nécessaire a été embauché en 2005 pour réaliser cet objectif. Le Ministère prévoit que le cycle sera accompli d'ici le troisième trimestre de l'exercice 2008-2009.

Comme le Ministère a décidé d'adopter la sélection des vérifications en fonction du risque, il entreprendra un examen pour déterminer les niveaux de vérification et de dotation appropriés pour tenir compte à la fois des recouvrements possibles repérés avec le système de sélection en fonction du risque et des priorités sur le plan du niveau de vérification du rôle et des régions.

Le Ministère est en voie d'abandonner les codes de profil qu'il utilise pour le classement des vendeurs qui figurent au rôle au profit des codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN). En plus de fournir une meilleure délimitation et de favoriser l'harmonisation avec l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'adoption des codes du SCIAN permettrait une sélection mieux ciblée et faciliterait l'échange de renseignements avec l'ARC.

Dossiers de travail

Même si beaucoup de feuilles de travail sont préparées et entreposées électroniquement, il faut préparer des dossiers papier, notamment des copies des documents à l'appui, aux fins d'examen et d'approbation par un directeur de la vérification avant qu'un avis de cotisation puisse être émis.

Malgré cette exigence, le Ministère a été incapable de trouver 7 % des dossiers de travail dans le cadre desquels des avis de cotisation avaient été émis et que nous avons choisi d'examiner. Nous avons également remarqué que lorsque la propre unité du contrôle de la qualité interne du Ministère a mené un examen en 2004 (l'examen le plus récent pour lequel des renseignements étaient disponibles au moment de notre vérification), 25 % des dossiers demandés par l'unité n'avaient pu être retrouvés.

Les risques associés au fait d'égarer des dossiers de travail comprennent ce qui suit :

- la possibilité que les renseignements confidentiels d'un vendeur se retrouvent entre de mauvaises mains;
- la possibilité que les contribuables aient gain de cause dans leurs oppositions et appels en raison principalement de l'absence de documents à l'appui en provenance du Ministère.

Pour l'échantillon de dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté que les avis de cotisation émis étaient appuyés comme il se doit par une documentation suffisante et pertinente. Toutefois, nous avons relevé des domaines où des améliorations s'imposaient :

- Dans beaucoup de cas, contrairement aux exigences du manuel des méthodes de vérification du Ministère, rien n'indiquait que le directeur de la vérification avait participé à la phase de planification d'une vérification ou qu'il avait approuvé le travail de vérification à effectuer.
- Si les vérificateurs, dans la plupart des cas, utilisent des programmes de vérification normalisés, dans bien des cas il n'y avait pas suffisamment de documentation pour démontrer que tous les travaux nécessaires avaient été exécutés.
- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait dans les dossiers de vérification que le directeur de la vérification avait examiné le travail exécuté, comme des notes de révision ou la présence d'initiales sur les feuilles de travail.

RECOMMANDATION 5

Pour contribuer à assurer le maintien de la confidentialité des renseignements des contribuables et prouver que les vérifications ont été planifiées et exécutées comme il se doit, le ministère du Revenu doit :

- veiller à ce que tous les dossiers de travail soient entreposés de façon sûre et soient disponibles aux fins d'examen;

- s'assurer que les dossiers de travail contiennent la documentation nécessaire pour prouver que tous les travaux requis ont été planifiés et exécutés comme il se doit et qu'ils ont été examinés et approuvés par un directeur de la vérification.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Avec la technologie qu'utilise actuellement le programme de vérification de la TVD, toutes les feuilles de travail sont disponibles électroniquement et peuvent être utilisées pour étayer tous les avis de cotisation. Quand le Ministère sera passé à la nouvelle plate-forme, il prévoit qu'il sera possible d'améliorer les dossiers électroniques avec la capacité d'explorer les documents de base. Le Ministère a la conviction que le risque que la confidentialité des renseignements des contribuables soit compromise à cause de dossiers égarés est minime. Il a néanmoins créé un comité inter-directions pour revoir les politiques et les procédures relatives au transfert des dossiers sur papier entre les bureaux.

Le Ministère convient par ailleurs de rappeler aux directeurs qu'ils doivent s'assurer que les dossiers contiennent la documentation suffisante pour prouver que tous les travaux nécessaires ont été exécutés, examinés et approuvés.

Pénalités

Afin d'inciter les vendeurs à verser le juste montant de la taxe de vente au détail et de favoriser l'observation volontaire à l'avenir dans les cas d'inobservation repérés, la *Loi sur la taxe de vente au détail* prévoit l'imposition d'une pénalité de 25 % lorsqu'une vérification permet d'établir que le juste montant de la taxe de vente n'a pas été versé pour cause de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude de la part du

contribuable. En outre, le manuel des méthodes de vérification du Ministère indique qu'une pénalité devrait être appliquée dans tous ces cas pour faire en sorte que tous les cas d'inobservation soient traités de la même façon; dans les cas où la pénalité n'est pas appliquée, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

Bien que les avis de cotisation issus de la vérification aient augmenté de façon substantielle depuis notre dernière vérification en 2000, le montant des pénalités appliquées a diminué au cours de la même période, passant de quelque 6 millions de dollars en 1998-1999 à 5,3 millions de dollars en 2006-2007. Notre examen d'un échantillon de dossiers de vérification dans le cadre desquels un avis de cotisation avait été émis et une pénalité aurait pu être imposée mais ne l'avait pas été nous a permis de constater que, dans environ 20 % des cas, les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été imposée n'étaient pas documentées comme exigé et, par conséquent, n'étaient pas claires. Certaines des pénalités non imposées étaient importantes. Par exemple, une pénalité de 3,7 millions de dollars n'avait pas été appliquée dans le cas d'un avis de cotisation estimatif de 14,8 millions de dollars et le dossier ne contenait aucune explication documentée. Nous avons également remarqué que certains directeurs de la vérification n'appliquaient jamais la pénalité, tandis que d'autres l'imposaient dans 10 % des dossiers de vérification pour lesquels un avis de cotisation avait été émis, ce qui soulève des questions d'équité et de justice.

RECOMMANDATION 6

Afin d'inciter les contribuables à verser le juste montant de la taxe, le ministère du Revenu doit respecter sa propre politique voulant que des pénalités soient imposées dans tous les cas où un avis de cotisation est émis pour cause de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; dans le cas où les

pénalités ne sont pas imposées, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

De plus, dans les cas comportant l'imposition possible d'une pénalité significative (c'est-à-dire dépassant un seuil préétabli), le Ministère devrait envisager de confier le cas à du personnel de niveau supérieur pour qu'il l'examine et décide d'imposer ou non la pénalité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut appliquer la pénalité comme outil de dissuasion pour inciter les vendeurs à verser le juste montant de TVD et reconnaît que, dans certains cas, il n'y avait pas suffisamment de documentation expliquant les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été appliquée.

Le Ministère reverra sa politique pour déterminer la pertinence de faire examiner les cas de pénalités significatives par du personnel de niveau supérieur.

Surveillance du personnel de vérification

Heures de travail

Les modalités d'emploi des vérificateurs, y compris les heures de travail, sont régies par la convention collective du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario ainsi que par les politiques et procédures ministérielles, lesquelles contiennent entre autres les dispositions suivantes :

- La journée de travail normale est de 7 heures et quart, mais les vérificateurs peuvent adopter un horaire variable sans approbation préalable de la direction. S'ils font des heures supplémentaires, ils peuvent les accumuler jusqu'à concurrence de 36 heures et quart

(ou plus avec l'approbation préalable de la direction) et prendre congé à une date ultérieure ou afficher un déficit maximum de 14 heures et demie en tout temps (c'est-à-dire devoir des heures au Ministère).

- Le temps de travail des vérificateurs commence au moment où ils quittent leur maison ou leur bureau et comprend le temps de retour à la maison ou au bureau à la fin de la journée.
- Un certificat médical est exigé pour tous les congés de maladie qui durent plus de cinq jours de travail consécutifs. Si les employés s'absentent plus de 10 jours au cours de l'année, ils peuvent être tenus de s'inscrire au Programme d'encouragement à l'assiduité du Ministère, lequel commence par une entrevue formelle visant à cerner les causes de l'absentéisme pour ensuite fixer des objectifs d'amélioration de l'assiduité et définir le besoin de soutien.
- Les vérificateurs retournent à leur bureau le premier jour ouvrable suivant la fin du mois pour soumettre leurs feuilles de temps et exécuter d'autres fonctions administratives.

Notre examen des feuilles de temps détaillées de dix équipes de vérification, comprenant environ 80 vérificateurs, pour l'exercice 2006-2007, a révélé ce qui suit :

- Le nombre de jours de congé de maladie pour l'ensemble des vérificateurs d'une équipe se situait en moyenne entre 6 jours et 24 jours par année, et la moyenne générale était d'environ 13 jours de congé de maladie pour l'ensemble des vérificateurs; la moyenne pour l'ensemble de la fonction publique est d'environ 10 jours de congé de maladie par année.

Notre examen d'un échantillon des dossiers personnels d'employés qui avaient pris entre 12 et 25 jours de congé de maladie au cours de l'année civile 2006 a révélé un seul cas où le dossier contenait des indications

qu'une entrevue formelle avait eu lieu pour discuter des causes de l'absentéisme, fixer des objectifs d'amélioration de l'assiduité et définir le besoin de soutien, comme l'exigeait le Programme d'encouragement à l'assiduité.

- Dans les dossiers examinés, environ un vérificateur sur quatre avait dépassé à un moment ou l'autre au cours de l'année le déficit de temps maximum alloué. Le déficit excédentaire moyen de ces employés était de 10 heures et, dans un cas, dépassait de 40 heures le maximum de 14 heures et demie alloué.

De plus, nous avons examiné des rapports d'exception préparés par le Ministère et indiquant les vérificateurs dont le temps imputé au déplacement dépassait 20 % du temps imputé aux activités de vérification. Pour la période de trois mois terminée le 30 juin 2006, nous avons remarqué qu'il y avait 79 vérificateurs dont le temps de déplacement dépassait 20 % du temps de vérification. Nous avons appris que les directeurs de la vérification avaient passé en revue avec ces vérificateurs la politique ministérielle relative au temps de déplacement et que le nombre de vérificateurs dont le temps de déplacement dépassait 20 % du temps de vérification avait baissé à 47 pour la période de trois mois terminée le 31 mars 2007.

Avis de cotisation issus des vérifications par heure de vérification

Le nombre d'avis de cotisation émis par heure de vérification constitue une autre mesure du rendement de la fonction de vérification. Pour l'ensemble des vérificateurs, nous avons noté que le taux de recouvrement moyen par heure de vérification et selon la classification du vérificateur était très différent d'une classification à l'autre, comme on peut le voir dans la Figure 5. Nous n'avons trouvé aucune indication de l'exécution d'un suivi formel quelconque de ces écarts importants pour déterminer les mesures correctives à prendre, au besoin.

Figure 5 : Écarts sur le plan des cotisations par heure de vérification

Source des données : Ministère du Revenu

Classification des vérificateurs	Cotisations moyennes		
	pour l'ensemble des heures de vérification directes (\$)	Cotisations moyennes pour la tranche inférieure de 10 % (\$)	Cotisations moyennes pour la tranche supérieure de 10 % (\$)
Principaux	570	84	1 930
Aide-vérificateurs	271	39	857
Stagiaires	131	16	375

RECOMMANDATION 7

Afin de maximiser les heures de vérification productives et le nombre d'avis de cotisation connexes, le Ministère doit :

- faire enquête sur les raisons des taux d'absentéisme relativement élevés parmi les vérificateurs et prendre les mesures correctives nécessaires;
- s'assurer que les vérificateurs respectent la politique du Ministère en matière d'horaire flexible et limitent les déficits d'heures accumulées à 14 heures et demie au maximum en tout temps;
- continuer de surveiller le temps de travail des vérificateurs imputé aux déplacements afin de le réduire encore davantage;
- définir les pratiques exemplaires et autres stratégies employées par les vérificateurs qui obtiennent constamment des taux de recouvrement élevés par heure de vérification.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Tout en respectant le droit de chaque employé à la confidentialité sur son état de santé, nous convenons que tous les employés qui dépassent le seuil fixé par le Ministère doivent s'inscrire au

Programme d'encouragement à l'assiduité. Nous prendrons les dispositions nécessaires pour rappeler à tous les directeurs leurs obligations aux termes de cette politique.

Le Ministère s'engage à revoir sa politique en matière d'horaire variable pour mieux tenir compte des tendances actuelles dans le milieu de travail.

Le Ministère continuera de surveiller le temps de déplacement de son personnel de vérification et restera à l'affût des occasions de réduire le temps de déplacement au moyen de l'adoption de nouvelles technologies et du réaménagement des horaires de travail.

Le Ministère s'engage à définir les pratiques exemplaires en matière de méthodes de vérification et à les communiquer au personnel pour maximiser le recouvrement de revenus.

FONCTION DE PERCEPTION

Débiteurs impayés

Les débiteurs résultent principalement de l'émission d'avis de cotisation de TVD à la suite d'une vérification et de la soumission par les vendeurs de déclarations de TVD non accompagnées du montant total dû. Les débiteurs impayés avaient augmenté de façon substantielle, atteignant 967 millions de dollars au 31 décembre 2006, alors qu'ils s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre dernière vérification au cours de l'exercice 1999-2000; il s'agit d'une augmentation d'environ 65 % (avant provision pour créances douteuses de 459 millions de dollars au 31 décembre 2006 et de 201 millions de dollars pour 1999-2000). En revanche, les revenus annuels sous-jacents tirés de la TVD pour la même période sont passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %. On trouvera dans les Figures 6 et 7 des détails sur la longueur des délais en souffrance des débiteurs et sur les montants en cause.

Figure 6 : Montants de TVD impayés selon les délais en souffrance

Source des données : Ministère du Revenu

Délais en souffrance	Montant impayé au 31 décembre 2006 (en millions de \$)	% du total	% lors de notre vérification précédente*
1-90 jours	73,5	8	15
91-360 jours	141,7	15	20
1-2 ans	113,2	12	17
2-3 ans	110,1	11	20
3 ans et +	528,7	54	28
Total	967,2	100	100

* 31 octobre 1999

Figure 7 : Comptes de TVD impayés selon le montant

Source des données : Ministère du Revenu

Solde impayé	Nombre de comptes	Valeur totale au 31 déc. 2006 (en millions de \$)
100 000 \$ +	1 842	513,9
25 001 \$-100 000 \$	5 780	281,9
5 001 \$-25 000 \$	11 057	131,1
1 000 \$-5 000 \$	14 324	35,1
<1 000 \$	12 269	5,2
Total	45 272	967,2

Malgré l'augmentation des débiteurs impayés, le Ministère ne s'était pas doté de procédures lui permettant d'évaluer les raisons de cette augmentation et de définir les mesures correctives à prendre. Nous avons donc examiné de plus près le processus de perception pour définir les raisons et les mesures correctives possibles.

Activité de perception

Les débiteurs impayés sont intégrés à la pile de travail individuelle des percepteurs, lesquels sont responsables de tous les aspects de la fonction de perception. Les comptes impayés de vendeurs classés dans certains codes de profil considérés comme posant un risque élevé de non-recouvrement et

les comptes ayant un solde impayé supérieur à 15 000 \$ sont confiés à des percepteurs principaux.

Le système d'information actuel du Ministère est incapable de repérer les comptes devant faire l'objet d'une perception prioritaire d'après, par exemple, le risque de non-recouvrement propre au vendeur ou la possibilité de perception. Les percepteurs jouissent plutôt d'une grande latitude quant aux comptes à prioriser et aux mesures à prendre; dans la pratique, ils traitent en général les comptes par ordre d'importance des montants impayés. Habituellement, ils envoient des lettres et effectuent des appels téléphoniques de suivi; si ces mesures ne donnent pas de résultats, il peut y avoir renvoi du compte à un percepteur sur le terrain ou recours à des procédures légales comme des privilèges sur des biens, la saisie-arrêt ou la saisie de biens.

L'examen d'un échantillon de dossiers de perception ouverts nous a permis de constater ce qui suit :

- Bien que l'on reconnaisse en général dans l'industrie du recouvrement de créances qu'il est essentiel de communiquer immédiatement avec le débiteur, il s'écoulait souvent plusieurs mois entre le moment où un dossier était confié à un percepteur et la première tentative de celui-ci pour joindre le vendeur.
- Dans bien des cas, les activités de perception étaient mal documentées. Par exemple, les renseignements relatifs aux appels téléphoniques, comme le nom de la personne avec laquelle le percepteur avait parlé, l'objet de la discussion et les ententes prises, étaient difficiles à repérer dans beaucoup de cas.
- Dans de nombreux dossiers, aucune mesure de perception n'avait été prise pendant un bon moment. Par exemple, il n'y avait eu aucune activité de perception pendant plus de deux ans dans environ le quart des dossiers.

Nous avons également relevé de nombreux cas où il n'y avait aucune documentation pour montrer que les pratiques exemplaires recommandées,

comme appeler la personne avant d'envoyer une lettre de perception, avaient été appliquées ou que d'autres exigences comme la mise à jour du rôle ou la confirmation des renseignements en dossier étaient respectées.

Nous croyons comprendre que le Ministère s'occupe d'élaborer un nouveau système intégré de gestion pour la fonction de perception. Dans le cadre de ce processus, il a retenu les services d'un consultant pour évaluer la fonction de perception et déterminer les pratiques exemplaires d'autres territoires de compétence et d'autres organismes, dont l'Agence du revenu du Canada, la Colombie-Britannique et certains États américains. Le consultant est arrivé aux conclusions suivantes :

- il est impératif de prendre rapidement des mesures dans le cas des comptes impayés;
- l'évaluation du risque des comptes est essentielle pour s'assurer que l'on prend des mesures plus rigoureuses et mieux ciblées pour les comptes posant le plus grand risque de non-recouvrement;
- les comptes dont le recouvrement est nettement impossible doivent être radiés en temps opportun de façon à pouvoir se concentrer sur ceux offrant les plus grandes possibilités de recouvrement.

RECOMMANDATION 8

Pour remédier à l'augmentation des débiteurs impayés, le ministère du Revenu doit être davantage proactif dans la prise de mesures de perception promptes et rigoureuses et veiller à ce que toutes les activités de perception soient documentées de façon suffisante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est possible d'améliorer la rapidité des activités de perception. Il fait remarquer que depuis notre dernière vérification il y a environ cinq ans, il y a eu

une augmentation nette de 23 % des débiteurs actifs après élimination des créances douteuses. Plusieurs initiatives qui renforceront la capacité de la Direction de la perception des revenus à prendre rapidement des mesures de perception rigoureuses sont en cours. L'objectif du projet de gestion des risques liés à la perception est de prioriser la charge de travail des percepteurs en fonction de plusieurs paramètres de risque et de concevoir des outils pour anticiper le comportement des contribuables. Cette méthode d'évaluation du risque, dont la mise en œuvre est prévue pour 2008, permettra à la Direction de la perception des revenus de confier le bon compte au bon perceuteur afin de faciliter la prise de mesures de perception pertinentes, rapides, cohérentes et dynamiques.

Déclarations en retard et non-déclarants

Tous les vendeurs inscrits sont tenus de produire une déclaration de taxe de vente au plus tard le 23^e jour suivant la fin de leur période de déclaration, même s'ils n'ont réalisé aucune vente ni perçu aucun montant de taxe pendant cette période. Lorsqu'un vendeur omet de produire pendant plus de 30 jours la déclaration requise, le Ministère envoie un avis systématique pour demander au vendeur de produire celle-ci; un second avis est envoyé au besoin dans un délai de 30 à 60 jours après l'envoi du premier. Si la situation n'est pas corrigée, le compte est renvoyé à l'unité d'observation fiscale où un agent des services d'observation fiscale tentera de joindre le vendeur par téléphone et pourra, suivant le montant de taxe estimatif impayé, émettre un avis de cotisation estimatif d'après les déclarations et les versements antérieurs du vendeur ou d'après les versements d'autres vendeurs de cette catégorie.

Au 31 mars 2007, quelque 35 000 vendeurs, soit environ 8 % de tous les vendeurs qui figurent

au rôle, avaient omis de produire les déclarations requises. L'examen d'un échantillon de vendeurs dont le compte était actif et qui n'avaient pas produit leurs déclarations nous a permis de faire les constatations suivantes :

- En moyenne, huit mois s'étaient écoulés entre le moment où le compte avait été renvoyé à l'unité d'observation fiscale et celui où un agent des services d'observation fiscale avait tenté de joindre le vendeur; le délai le plus long était de 21 mois;
- Après le contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité, soit entre 9 mois et 14 mois, dans beaucoup de dossiers.

À notre avis, il est essentiel d'effectuer un suivi rapide des vendeurs qui omettent de produire une déclaration, car plus on met de temps à effectuer le suivi, plus la possibilité de recevoir la déclaration manquante et de percevoir les montants impayés diminue.

RECOMMANDATION 9

Afin de renforcer la probabilité de recevoir les déclarations de TVD en retard et les versements de taxe connexes, le ministère du Revenu doit veiller à ce que :

- le contact initial avec les vendeurs concernés se fasse plus rapidement;
- le suivi auprès des vendeurs concernés se fasse en temps opportun et de façon continue à la suite du contact initial, et ce, jusqu'au règlement du compte.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il serait possible d'améliorer la rapidité de règlement des comptes tardifs. Nous travaillons à l'élaboration d'une stratégie complète pour régler les comptes tardifs et nous prévoyons qu'un grand nombre des changements proposés seront mis en œuvre dans le cadre de la troisième phase de l'implan-

tation du nouveau système informatisé vers la fin de 2008. Nous prévoyons qu'il en résultera une amélioration de la rapidité avec laquelle sont effectués les contacts initiaux et les suivis.

ENQUÊTES SPÉCIALES

La Direction des enquêtes spéciales enquête sur tous les cas présumés de fraude fiscale, de demandes de subvention et de crédit d'impôt frauduleuses et d'autres infractions graves qui, dans la plupart des cas, lui sont renvoyés par la Direction de l'observation fiscale et des opérations régionales. La Direction des enquêtes spéciales est également chargée d'entamer les poursuites judiciaires dans les cas où la preuve est suffisante pour étayer une telle mesure.

Au cours de l'exercice 2005-2006, 130 cas relatifs à la TVD ont été renvoyés à la Direction des enquêtes spéciales. L'examen de ces renvois nous a permis de constater ce qui suit :

- la moitié des renvois n'ont pas fait l'objet d'une enquête – cette situation, nous a-t-on dit, était principalement imputable au manque de personnel et non au bien-fondé des cas;
- sur les 65 cas ayant fait l'objet d'une enquête au cours de l'exercice 2005-2006, 28 ont donné lieu à des poursuites judiciaires et à l'imposition d'amendes totalisant environ 860 000 \$.

Lorsque les cas renvoyés font l'objet d'une enquête, nous avons également remarqué que les résultats de l'enquête, les raisons pour tenter ou non des poursuites judiciaires et les résultats des poursuites sont communiqués au directeur responsable du renvoi. Toutefois, ces renseignements ne sont ni analysés ni communiqués aux autres vérificateurs et directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.

RECOMMANDATION 10

Afin de garantir que tous les cas qui justifient la tenue d'une enquête font effectivement l'objet d'une enquête et que les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires, le cas échéant, sont pris en compte dans les vérifications ultérieures, le ministère du Revenu doit :

- se doter des effectifs nécessaires pour s'assurer que tous les renvois justifiant une enquête font effectivement l'objet d'une enquête;
- analyser les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires et, au besoin, communiquer ceux-ci à l'ensemble des vérificateurs et des directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et a pris des mesures pour pourvoir aux postes existants. Les besoins de personnel supplémentaire, le cas échéant, seront pris en compte et comblés au moyen du processus régulier. Le Ministère révisé son processus de compte rendu formel relativement aux enquêtes et aux poursuites judiciaires pour le rendre plus pertinent pour son groupe de clients. Le Ministère a instauré une procédure voulant que le vérificateur, le directeur de la vérification et le directeur pertinent soient informés par note de service des résultats d'un cas en instance dans les deux semaines suivant la notification par les procureurs de la Direction des services juridiques.

PERCEPTION FISCALE INTÉGRÉE ET SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION

Dès notre vérification de ce programme en 1995, nous avons relevé le besoin d'améliorer le système informatique du Ministère pour soutenir de façon plus efficace l'administration de l'ensemble des lois fiscales. Par exemple, dans notre rapport de 1995, nous avons noté que le système informatique BASYS qui était utilisé à ce moment ne produisait pas certains renseignements qui auraient facilité l'administration du programme de la TVD. À l'époque, le Ministère avait indiqué qu'une initiative était en cours pour élaborer un « système intégré d'administration des taxes et des impôts » (ITAS) pour l'ensemble du Ministère, qui constituerait un système unique d'information sur les contribuables pour tous les programmes fiscaux administrés par le Ministère. La TVD devait passer à l'ITAS au début de 1997.

Toutefois, au moment de la présente vérification, aucun nouveau système d'information n'a été élaboré et implanté pour l'administration du programme de la TVD, ce qui fait que le système BASYS utilisé aujourd'hui est le même que celui qui était en place dans les années 1970.

Nous remarquons que le Ministère en est à la troisième année d'un projet de modernisation de six ans, à savoir le projet Innovation pour l'administration des taxes et des impôts en Ontario (INNOVATION). Au 31 mars 2007, le Ministère avait dépensé environ le tiers du coût de réalisation prévu de 138 millions de dollars du projet INNOVATION. Il prévoit lancer au cours de l'automne 2007 la phase 1 du projet, qui servira à gérer l'administration et la comptabilité des revenus de la TVD. Les systèmes qui serviront à gérer l'administration et la comptabilité des revenus tirés de l'impôt-santé des employeurs et les opérations de la Direction de la perception des revenus seront implantés à l'automne 2008. Le Ministère prévoit que chaque dollar consacré au projet se traduira par une hausse

de 6 \$ des revenus à la suite de l'implantation intégrale du système en 2010 et qu'il sera en mesure d'offrir un meilleur service à la clientèle.

Nous ferons rapport sur l'avancement de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette dernière initiative du Ministère à ce jour, à savoir l'élaboration de nouveaux systèmes informatiques, dans notre suivi de l'état de nos recommandations en 2009 pour déterminer si les nouveaux systèmes répondent aux attentes.