

# 2004



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

## MARS

**Chapitre 5**  
Agence du revenu du Canada —  
Les vérifications des petites  
et moyennes entreprises



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004  
N° de catalogue FA1-2004/1-5F  
ISBN 0-662-76027-1



Chapitre

# 5

Agence du revenu du Canada

Les vérifications des petites  
et moyennes entreprises

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
La stratégie de vérification de l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises	3
Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises	4
Objet de la vérification	5
<b>Observations et recommandations</b>	<b>6</b>
<b>Gestion du risque</b>	<b>6</b>
La gestion du risque doit être améliorée	7
Une information complète sur les risques pour l'assiette fiscale est nécessaire	8
<b>Information sur l'observation</b>	<b>9</b>
La détermination des taux de vérification n'est pas étayée	9
Le Programme de vérification aléatoire n'a pas produit les résultats souhaités	10
La surévaluation des demandes de remboursement de la TPS/TVH n'a pas été estimée	11
L'information sur les vérifications effectuées laisse à désirer	12
<b>Évaluation du risque</b>	<b>14</b>
Le Système de sélection informatisée des vérifications est utile	14
Les critères utilisés pour sélectionner les demandes de remboursement de la TPS/TVH à examiner doivent être validés	14
<b>Conception et exécution des activités de vérification</b>	<b>16</b>
L'affectation du personnel aux divers bureaux des services fiscaux devrait mieux refléter le risque	16
Les activités de vérification sont organisées en fonction de l'atteinte des taux de vérification	18
Les vérifications doivent être plus rigoureuses	19
<b>Pénalités prévues par la loi</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion</b>	<b>23</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>25</b>





# Agence du revenu du Canada

## Les vérifications des petites et moyennes entreprises

---

### Points saillants

**5.1** L'Agence du revenu du Canada ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis quand elle décide où affecter ses ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Pour ce faire, elle doit veiller à ce que tous les risques pour l'assiette fiscale soient relevés et pris en considération de façon uniforme.

**5.2** L'Agence a pour objectif d'améliorer l'observation des lois fiscales. Toutefois, elle ne dispose pas de l'information nécessaire pour pouvoir mesurer l'observation au fil du temps et, par conséquent, l'efficacité de ses activités en la matière. Par exemple, l'Agence n'a pas estimé le montant de ses remboursements en trop de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). À l'heure actuelle, elle en est seulement à l'étape d'élaboration d'un cadre de mesure de l'observation.

**5.3** La stratégie de vérification des petites et moyennes entreprises pourrait s'inspirer davantage du risque qu'elles posent. Dans chacun des bureaux des services fiscaux, le nombre d'employés affectés aux vérifications des petites et moyennes entreprises est établi en fonction de la population des divers segments de contribuables servis plutôt que du risque et de la complexité que présentent leurs affaires. Pour atteindre leurs objectifs de vérification, les bureaux des services fiscaux peuvent limiter jusqu'à 50 p. 100 de leurs vérifications à une à trois questions seulement. Ces vérifications restreintes prennent moins de temps à effectuer, mais elles ne permettent pas d'évaluer si, globalement, les contribuables respectent les lois fiscales. De plus, deux études menées par l'Agence ont révélé que 40 p. 100 des petites et moyennes entreprises vérifiées au cours d'une année donnée n'avaient que peu ou pas d'impôt ou de taxe pouvant être à risque selon le système informatisé d'évaluation du risque de l'Agence.

**5.4** Les propres examens de l'assurance de la qualité de l'Agence montrent que les vérifications des petites et moyennes entreprises doivent être plus rigoureuses. Nous avons noté plusieurs domaines où les vérificateurs doivent apporter des améliorations, par exemple en ayant recours à des méthodes indirectes de vérification et en envisageant plus souvent l'application de pénalités.

### Contexte et autres observations

**5.5** En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation importante de certains ministères et organismes. Les services douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont été transférés à la nouvelle

Agence des services frontaliers du Canada. Le reste de l'organisation constitue maintenant l'Agence du revenu du Canada.

**5.6** L'Agence définit les petites et moyennes entreprises comme incluant tous les travailleurs indépendants, les petites et moyennes sociétés, les sociétés de personnes et les fiducies. Les petites et moyennes entreprises comprennent quelque 4,5 millions de contribuables. L'impôt des travailleurs indépendants représentait presque 10 p. 100 des 90 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des particuliers en 2003, alors que 36,5 p. 100 des 22 milliards de dollars de recettes fiscales fédérales provenant de l'impôt des sociétés cette année-là venaient des sociétés dont les revenus annuels bruts étaient inférieurs à 15 millions de dollars. Plus de 60 p. 100 des recettes nettes découlant de la taxe sur les produits et services et de la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH), autres que la taxe perçue par les services des douanes sur les marchandises importées, proviennent des petites et moyennes entreprises.

**5.7** Le secteur de la petite et moyenne entreprise croît en raison de la tendance à la hausse du travail indépendant. C'est aussi le secteur où l'on risque le plus de participer à des activités liées à l'économie clandestine.

**5.8** Des systèmes informatisés d'évaluation du risque, ainsi que des vérificateurs chevronnés, sont actuellement mis à contribution pour repérer les contribuables qui n'observent pas la loi. Les vérifications des contribuables signalés par les systèmes comme étant très susceptibles de ne pas observer la loi provoquent l'établissement de nouvelles cotisations beaucoup plus élevées que les vérifications sélectionnées par d'autres moyens.

**5.9** L'Agence a apporté des modifications aux critères d'évaluation du risque par ordinateur pour choisir quelles demandes de remboursement de la TPS/TVH feront l'objet d'une vérification. De plus, elle a mis sur pied plusieurs initiatives et projets pilotes visant à renforcer l'observation des dispositions législatives régissant la TPS/TVH. La validité des critères d'évaluation du risque et les résultats des nouvelles initiatives doivent maintenant être mesurés.

**5.10** Il reste à l'Agence à effectuer un examen systématique des pénalités prévues par les lois fiscales afin d'en déterminer l'efficacité pour ce qui est d'améliorer l'observation et de gagner la confiance du public. Nous avons constaté que l'Agence a réduit une certaine pénalité qu'elle applique au versement en retard de l'impôt retenu par l'employeur sur le salaire des employés, mais qu'elle n'a pas la compétence législative pour le faire.

**Réaction de l'Agence.** L'Agence du Revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations, à l'exception d'une. Dans ses réponses, elle fournit de l'information de base et décrit les mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations.

L'Agence croit qu'accepter une de nos recommandations portant sur une meilleure compréhension du comportement relatif à l'observation détournerait ses ressources d'autres activités et imposerait un fardeau aux contribuables qui respectent la loi.

## Introduction

**5.11** En décembre 2003, le gouvernement a annoncé une réorganisation importante de certains ministères et organismes. Les services douaniers de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont été transférés à la nouvelle Agence des services frontaliers du Canada. Le reste de l'organisation constitue maintenant l'Agence du revenu du Canada.

**5.12** La majorité des entreprises exploitées au Canada appartiennent à la catégorie des petites et moyennes entreprises, selon la définition qu'en donne l'Agence du revenu du Canada. Selon l'Agence, ce secteur présente un risque plus élevé que la moyenne de ne pas respecter les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la *Loi sur la taxe d'accise*, comparativement à d'autres contribuables canadiens tels que les salariés. Par conséquent, nous nous attendions à ce que l'Agence ait une stratégie appropriée de vérification de l'observation dans ce secteur, ainsi que des mécanismes de vérification efficaces. La nécessité d'une telle stratégie est renforcée par une observation faite dans une étude effectuée pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises du ministère fédéral des Finances sur la planification fiscale des petites entreprises :

Les propriétaires de petites entreprises se disent souvent que, en raison des risques et de l'incertitude auxquels ils sont soumis en travaillant à leur propre compte, ils ont le droit d'organiser leurs affaires de façon à payer moins d'impôt que quelqu'un qui jouit des avantages d'un salaire régulier.

### Le saviez-vous?

- Les revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers en 2003 : **90 milliards de dollars**  
Le pourcentage de ces revenus provenant des travailleurs autonomes : **près de 10 %**
- Les revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés en 2003 : **22 milliards de dollars**  
Le pourcentage de ces revenus provenant de sociétés dont les revenus annuels bruts étaient inférieurs à 15 millions de dollars : **36,5 %**
- Revenus nets de la TPS/TVH en 2003 (autres que la taxe perçue par les douanes sur les biens importés) : **14 milliards de dollars**  
Le pourcentage de ces revenus provenant des petites et moyennes entreprises : **plus de 60 %**

**5.13** L'Agence définit les petites et moyennes entreprises comme incluant tous les travailleurs indépendants, les petites et moyennes sociétés, les sociétés de personnes et les fiducies. Les petites sociétés comprennent les entreprises dont les revenus annuels déclarés sont inférieurs à un million de dollars. Les sociétés moyennes affichent des revenus annuels déclarés ne dépassant pas 250 millions de dollars. L'Agence estime qu'il y a environ 4,5 millions de petites et moyennes entreprises au Canada.

**5.14** Le secteur de la petite et moyenne entreprise croît en raison de la tendance à la hausse du travail indépendant. C'est aussi le secteur où l'on risque le plus de participer à des activités liées à l'économie clandestine. Dans notre rapport d'avril 1999, au chapitre 2, Revenu Canada — L'Initiative visant l'économie clandestine, nous notions que l'économie clandestine donne naissance à l'évasion fiscale et qu'elle représente des pertes annuelles en recettes fiscales fédérales et provinciales estimées à 12 milliards de dollars. La promotion de l'observation des lois fiscales chez un groupe aussi grand et divers de contribuables constitue un défi pour l'Agence.

### La stratégie de vérification de l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises

**5.15** L'Agence cherche à promouvoir l'observation des lois fiscales par la communication, un service de qualité et des mesures d'exécution responsables. Par suite de ses activités, elle prévoit que les Canadiens paieront

l'impôt dûment exigible selon la loi et que l'assiette fiscale sera protégée. Pour réussir, l'Agence sait qu'elle doit utiliser différentes méthodes afin de cibler et régler efficacement les questions d'observation.

**5.16** En avril 2001, l'Agence a lancé l'initiative Orientations futures afin de déterminer les éléments qui doivent être en place pour obtenir de bons résultats dans l'avenir. Dans le cadre de cette initiative, une série de rapports visant différents groupes de contribuables ont été rédigés. Pour les petites et moyennes entreprises, l'Agence entend augmenter ses activités de sensibilisation, étendre ses services électroniques, améliorer l'exactitude de ses activités de traitement et faire respecter la loi.

**5.17** En particulier, elle s'est engagée à cibler ses mesures d'exécution de façon précise : c'est-à-dire se concentrer sur les contribuables qui n'observent pas la loi; déterminer rapidement les cas complexes d'inobservation; et les confier à des unités établies à cette fin. L'Agence s'est également engagée à communiquer avec les nouvelles entreprises afin de leur fournir une aide et des conseils opportuns ainsi que des renseignements leur permettant de recourir davantage au dispositif de production des déclarations de renseignements en direct et d'accéder à leur compte par le Web de façon sûre.

### Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises

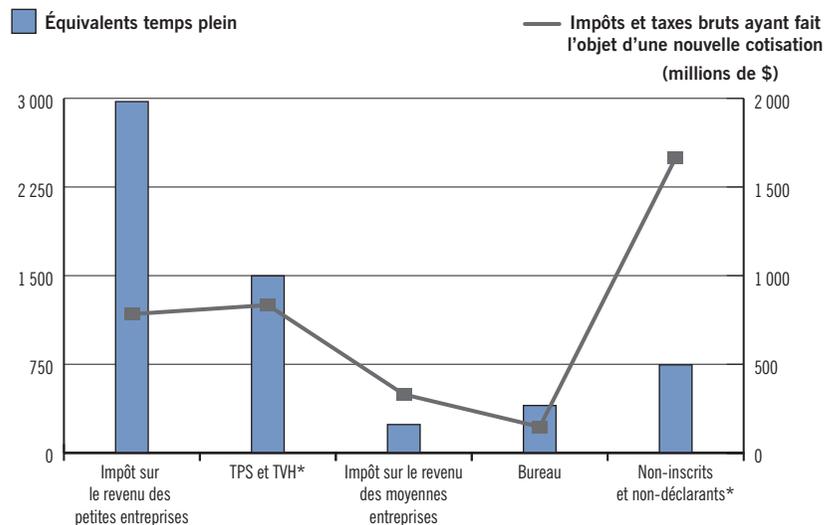
**5.18** Le programme de vérification des petites et moyennes entreprises est une composante de la stratégie générale de l'Agence en matière d'observation. Son mandat est de promouvoir l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur l'accise* et de la *Loi sur la taxe d'accise* dans les petites et moyennes entreprises. La Direction de la vérification de la Direction générale des programmes d'observation est responsable de ce programme. De tous les programmes de vérification, le programme de vérification des petites et moyennes entreprises est celui qui compte le plus grand nombre d'employés; il se divise en unités qui se concentrent sur des entreprises de différentes tailles et sur différents impôts et taxes (voir la pièce 5.1). La Direction générale des cotisations et des recouvrements est chargée de repérer et de suivre les entreprises qui n'ont pas produit leurs déclarations de revenus ou qui ne se sont pas inscrites aux fins de la perception de la *taxe sur les produits et services (TPS)* ou de la *taxe de vente harmonisée (TVH)*.

**5.19** Les vérificateurs et les agents du programme mènent des vérifications et d'autres activités liées à l'observation dans 44 bureaux des services fiscaux partout au pays. Le personnel de l'Administration centrale à Ottawa, avec l'appui de six bureaux régionaux, fournit une orientation relative au programme et des lignes directrices administratives aux bureaux des services fiscaux. À la Direction générale des programmes d'observation, la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise fournit des services de recherches sur l'observation et d'évaluation du risque, services qui appuient le programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

**5.20** Les vérifications des déclarations de revenus et des déclarations de TPS/TVH sont combinées en ce qui concerne les particuliers qui déclarent des revenus inférieurs à 800 000 \$. Pour les autres particuliers et toutes les

**Taxe sur les produits et services (TPS)** — Taxe imposée sur la plupart des biens et services utilisés au Canada, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1991. Les produits d'épicerie de base, les loyers d'habitation et la plupart des services de santé et d'éducation en sont exemptés.

**Taxe de vente harmonisée (TVH)** — Taxe de vente unique qui a remplacé la TPS et la taxe de vente provinciale en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador le 1<sup>er</sup> avril 1997.

**Pièce 5.1 Le programme de vérification des petites et moyennes entreprise, 2002-2003**


\*Cette composante comprend les petites et moyennes entreprises et les autres contribuables.

Source : Agence du revenu du Canada

sociétés, les vérificateurs spécialistes de l'impôt ou de la TPS/TVH effectuent leurs travaux séparément, bien que les vérifications puissent avoir lieu en même temps.

**5.21** Au Québec, l'administration de la TPS par le ministère du Revenu du Québec (MRQ) est régie par un accord-cadre entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec daté du 1<sup>er</sup> juillet 1992. Plus d'une douzaine d'accords auxiliaires précisent les modalités d'application de différents éléments de l'administration fiscale. De nouvelles modalités d'exécution des activités de vérification sont entrées en vigueur le 8 août 2002. Elles prévoient que le MRQ suivra les politiques, procédures, normes et pratiques de l'Agence lorsqu'il vérifiera des dossiers. De plus, elles établissent le processus dans le cadre duquel l'Agence et le MRQ doivent coordonner leur stratégie de vérification annuelle.

**Objet de la vérification**

**5.22** Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer la mesure dans laquelle l'Agence :

- comprend le comportement des contribuables face à l'observation de la loi et affecte les ressources en tenant compte de tous les risques pour l'assiette fiscale;
- affecte les ressources disponibles pour les vérifications des petites et moyennes entreprises en fonction du risque d'inobservation;
- conçoit et mène des activités de vérification visant à éliminer l'inobservation dans les petites et moyennes entreprises;
- mesure les résultats de ses activités.

**5.23** Bien que nous ayons examiné toutes les composantes du programme de vérification des petites et moyennes entreprises, nous nous sommes intéressés en particulier à celles concernant les vérifications de l'impôt sur le revenu des petites entreprises et les vérifications de la TPS/TVH. Ces composantes comptent plus de 75 p. 100 du personnel affecté au programme de vérification et elles sont responsables de la vérification de plus de 99 p. 100 des petites et moyennes entreprises au Canada. Des renseignements supplémentaires sur les objectifs, l'étendue, la stratégie et les critères de la vérification sont donnés à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

## Observations et recommandations

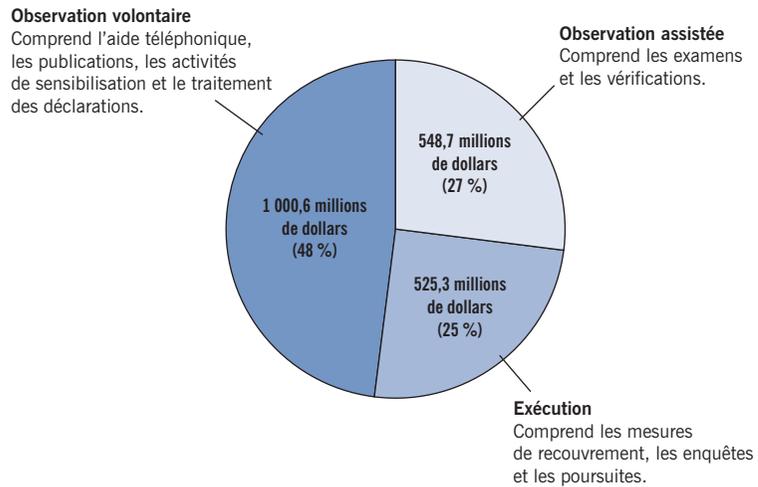
### Gestion du risque

**5.24 Activités liées à l'observation.** Afin de savoir où affecter ses ressources pour l'observation, y compris l'importance des ressources à affecter aux vérifications des petites et moyennes entreprises, l'Agence du revenu du Canada doit avoir une vue d'ensemble des menaces à l'assiette fiscale et connaître quelle activité liée à l'observation est la plus efficace dans les circonstances. Elle a également besoin d'un processus rationnel lui permettant de répartir les ressources parmi une foule d'activités liées à l'observation.

**5.25** L'inobservation des lois fiscales peut prendre la forme de la non-production d'une déclaration de revenus, de la non-inscription aux fins de la perception de la TPS/TVH, de l'indication inexacte de revenus ou de déductions dans la déclaration ou du non-versement de taxes et impôts dus. Ce sont là les risques pour l'assiette fiscale. Diverses raisons les expliquent : les contribuables peuvent ne pas connaître leurs obligations ni comprendre des parties de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la *Loi sur la taxe d'accise*; ils peuvent donner une interprétation non prévue à la loi; ils peuvent sciemment frauder le fisc; ils peuvent commettre des erreurs dans leurs déclarations. Les raisons de l'inobservation varient d'un contribuable à l'autre en fonction des différents types de contribuables, de leur secteur d'activité et du niveau de leurs revenus.

**5.26** L'Agence mène une combinaison d'activités d'éducation, de facilitation, de traitement, de vérification et d'exécution afin d'améliorer l'observation de la loi par les contribuables. De plus, elle suggère des modifications législatives au ministère des Finances. Les pénalités jouent également un rôle dans l'encouragement à l'observation. Dans son rapport annuel sur le rendement, l'Agence groupe ces activités dans trois grandes catégories — l'observation volontaire, la facilitation de l'observation et l'exécution — et elle indique la proportion de ressources affectées à chacune (voir la pièce 5.2). Le coût des activités liées à l'observation augmente en fonction de leur progression vers des activités d'exécution. Les vérifications, par exemple, sont des moyens coûteux de faire observer la loi.

**Pièce 5.2 Les activités liées à l'observation et leur coût, 2002-2003**



Source : Agence du revenu du Canada

**La gestion du risque doit être améliorée**

**5.27** La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise de la Direction générale des programmes d'observation est le centre de liaison de l'Agence pour comprendre l'observation et évaluer les risques d'inobservation. Toutefois, de nombreux secteurs de l'Agence font des recherches sur les comportements face à l'observation, parfois en collaboration avec la Direction, parfois isolément.

**5.28** Ces secteurs élaborent ensuite des stratégies en matière d'observation reposant sur leur perception du risque dans leur secteur particulier. Cependant, les activités liées à l'observation devraient tenir compte de l'ensemble des risques. Des décisions éclairées pourraient alors être prises quant à l'importance des ressources à affecter, par exemple, à l'examen des demandes du crédit d'impôt pour personnes handicapées, des demandes de remboursement de la TPS/TVH, du respect par les employeurs de leur obligation d'effectuer des retenues d'impôt sur le revenu, plutôt qu'à l'élaboration et à la réalisation de campagnes de sensibilisation ou à la présentation de séminaires aux nouveaux propriétaires d'entreprises.

**5.29** L'Agence ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des activités de vérification de l'observation dans tous les secteurs à la fois. Elle doit faire des compromis lorsqu'elle décide où affecter les ressources pour écarter les menaces possibles à l'assiette fiscale. Elle doit évaluer les divers risques pour l'assiette fiscale et connaître le coût de son intervention tant pour elle que pour les contribuables. L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse globale du risque pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources.

### Une information complète sur les risques pour l'assiette fiscale est nécessaire

**5.30** La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise est en train d'élaborer un cadre de mesure de l'observation. Il s'agit d'une initiative importante. L'Agence considère le cadre comme la base de l'étude sur l'observation. Le cadre devrait exposer les concepts ainsi que les définitions opérationnelles qui guideront la planification, la surveillance et la communication des recherches sur l'observation. De plus, la Direction prévoit intégrer les résultats des travaux pertinents de vérification de l'observation effectués par tous les secteurs de l'Agence et les résultats des recherches faites à l'extérieur de l'Agence.

**5.31** Dans le contexte du cadre, la Direction est en train d'élaborer un système d'information sur la mesure de l'observation permettant de recueillir et gérer des données sur les mesures qui, selon l'Agence, montrent que la loi est respectée. Toutefois, il est trop tôt pour déterminer si le cadre de mesure de l'observation et le système qui s'y rapporte produiront l'information complète sur l'observation qui est nécessaire pour la gestion stratégique des programmes fiscaux à l'Agence, ou s'ils aideront à fournir des mesures clés de l'observation permettant de connaître l'efficacité générale de l'Agence dans l'amélioration de l'observation.

**5.32 Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait veiller à ce que tous les risques pour l'assiette fiscale soient relevés et pris en considération de façon uniforme pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources. Elle devrait envisager de se doter d'une fonction de gestion globale du risque ou d'un centre de responsabilité pour la gestion du risque.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence du revenu du Canada (l'Agence) reconnaît qu'il importe de cerner et d'examiner de façon uniforme les menaces auxquelles l'assiette fiscale est confrontée au moment de l'affectation des ressources disponibles. En conséquence, nous convenons qu'il est nécessaire de valider et de mettre à jour périodiquement les renseignements sur les risques au chapitre de l'observation afin de prendre des décisions éclairées.

L'Agence dispose d'un processus global de gestion des risques basé sur les éléments clés suivants : cerner l'inobservation et faire la distinction entre les contribuables qui observent la loi et ceux qui y contreviennent; comprendre les facteurs à l'origine de l'inobservation ou permettant celle-ci; prioriser les enjeux d'inobservation en fonction de l'évaluation des risques; élaborer des démarches ciblées mettant l'accent sur les facteurs sous-jacents de l'inobservation, propres à maintenir l'acquis; optimiser les partenariats stratégiques et mesurer le succès en termes d'accroissement de l'observation, tout en perfectionnant nos démarches grâce à l'apprentissage continu.

Le Bureau du vérificateur général souligne que l'Agence est en train de mettre au point un cadre de mesure de l'observation et reconnaît qu'il s'agit là d'une initiative importante. Lorsqu'il sera entièrement élaboré, ce cadre nous permettra de suivre de près les tendances générales en matière d'observation et d'étudier l'efficacité d'un programme ou d'une initiative donnés dans ce domaine. L'Agence entreprend également un examen exhaustif de ses

méthodes de perception fiscale. Cet examen portera sur la façon dont la gestion des risques est abordée dans l'ensemble de l'Agence sous l'angle des programmes et dans une optique interfonctionnelle et stratégique. L'examen portera aussi sur d'autres facteurs, outre les risques, qui déterminent l'affectation des ressources.

Les résultats de ces initiatives aideront l'Agence à améliorer sa gestion globale des risques et à élaborer de meilleures stratégies en matière d'observation. Ils seront aussi utilisés pour les discussions futures sur le bien-fondé de la mise en œuvre d'un centre de responsabilité unique pour la gestion des risques.

### Information sur l'observation

**5.33** L'Agence reconnaît dans son rapport sur le rendement que bien comprendre les comportements face à l'observation :

- aide à déterminer la bonne combinaison d'activités liées à l'observation;
- constitue un point de référence au regard duquel l'Agence peut mesurer l'efficacité de ses activités visant à promouvoir l'observation volontaire;
- permet de repérer les contribuables qui présentent un risque plus élevé d'inobservation.

#### La détermination des taux de vérification n'est pas étayée

**5.34** En 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a effectué un examen des ressources et de la gestion de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le Secrétariat soulignait que l'Agence avait établi ce qu'elle estimait être des taux de vérification optimaux pour les activités de vérification, reposant sur des recherches sur l'observation effectuées par elle et sur l'expérience acquise, et il concluait que des ressources de vérification supplémentaires produiraient des recettes fiscales supplémentaires. Nous convenons que des ressources de vérification supplémentaires sont susceptibles de générer des recettes supplémentaires. Toutefois, les fonctionnaires de l'Agence n'ont pu nous fournir de définition du « taux de vérification optimal », ni de preuves qu'ils ont déterminé un tel taux.

**5.35** Par suite de l'examen des ressources et de la gestion, l'Agence a reçu des fonds en vue d'ajouter jusqu'à 1 860 employés à la fonction de vérification. Cette augmentation d'effectif s'applique à tous les programmes de vérification, y compris les vérifications des petites et moyennes entreprises, et elle doit être mise en œuvre au cours d'une période de cinq ans. Les nouveaux fonds ont été accordés à condition que l'Agence augmente ses taux de vérifications et produise des recettes fiscales supplémentaires. L'Agence a déterminé des objectifs de taux de vérification pour cette période de cinq ans en fonction de l'effectif prévu pour plusieurs composantes du programme. La pièce 5.3 indique les taux de vérification prévus en 2005-2006 et les taux de vérification estimés pour 2000-2001 et 2002-2003 en ce qui concerne le programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

**5.36** En raison des ressources supplémentaires, l'Agence prévoyait que les recettes fiscales brutes augmenteraient de 3,2 milliards de dollars au cours des cinq ans en question. Elle n'a pas réparti l'augmentation par composante du programme de vérification. Par conséquent, des taux de vérification précis

**Pièce 5.3 Taux de vérification estimés et prévus pour le programme de vérification des petites et moyennes entreprises**

Programme de vérification	Population estimée de contribuables /inscrits	Taux de vérification (en pourcentage de la population)		
		Estimé 2000-2001	Estimé 2002-2003	Prévu 2005-2006
Impôt sur le revenu des petites entreprises (particuliers)	2 820 000	0,68	1,01	1,16
Impôt sur le revenu des petites entreprises (sociétés)	1 318 000	0,87	0,99	1,26
TPS/TVH	2 161 000	0,80	1,04	1,38
Impôt sur le revenu des moyennes entreprises	5 500	12,00	21,80	20,80

Source : Agence du revenu du Canada

ont été fixés pour le programme de vérification des petites et moyennes entreprises, mais sans objectifs correspondants pour les recettes.

### **Le Programme de vérification aléatoire n'a pas produit les résultats souhaités**

**5.37** La Direction de la vérification de la Direction générale des programmes d'observation fait également des recherches sur l'observation. Le Programme de vérification aléatoire est l'une de ses principales initiatives, menée en collaboration avec la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise. Ce programme, commencé en 1999, vise à déterminer le degré d'inobservation dans une population donnée de petites et moyennes entreprises ainsi que la nature et la cause de l'inobservation. Pour ce faire, on vérifie un échantillon de contribuables ou d'inscrits sélectionnés de façon aléatoire. Les résultats des vérifications sélectionnées de façon aléatoire peuvent fournir de l'information sur l'observation qui n'est pas disponible dans le cadre des vérifications habituelles, sélectionnées en fonction d'un risque quelconque.

**5.38** Étant donné les ressources dont on dispose dans le cadre du Programme de vérification aléatoire, on s'est concentré sur des segments de la population des petites et moyennes entreprises, ou sur un impôt ou taxe ou une catégorie de contribuables en particulier chaque année. Pour comparer le comportement face à l'observation des particuliers, des sociétés et des inscrits aux fins de la TPS/TVH oeuvrant dans différents secteurs d'activité, au fil du temps, l'Agence a besoin d'un plan à long terme et détaillé pour orienter le Programme de vérification aléatoire. À l'heure actuelle, elle n'a pas déterminé, sauf pour le prochain exercice, les segments précis de la population visés par le programme.

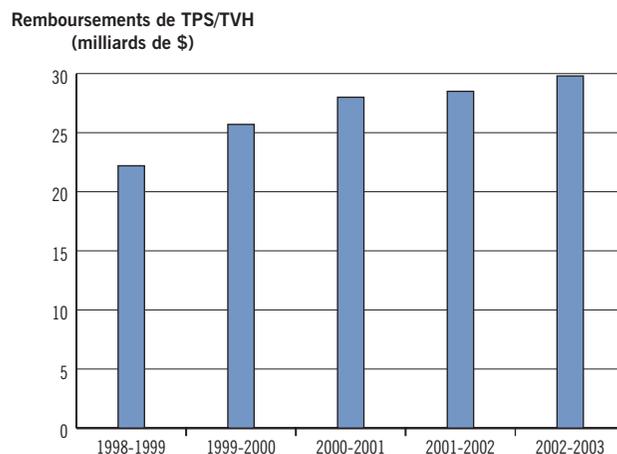
**5.39** L'Agence a achevé son analyse du Programme de vérification aléatoire de 1999, qui visait les vérifications des déclarations de revenus et de TPS/TVH de 1996 à 1999, à l'été de 2003 seulement. L'analyse des résultats des années suivantes n'a pas commencé. L'Agence nous a dit que les problèmes posés par la saisie des données, l'exécution des vérifications et l'élaboration d'une définition acceptable de ce qui constitue de l'inobservation ont entraîné des retards dans l'analyse et la communication des résultats. L'Agence a suspendu le Programme de vérification aléatoire pour l'exercice courant afin de permettre aux fonctionnaires d'apporter les correctifs nécessaires et de faire le point.

**La surévaluation des demandes de remboursement de la TPS/TVH n'a pas été estimée**

**5.40** L'Agence doit connaître, entre autres, l'importance des recettes à risque selon toute probabilité pour chaque genre d'inobservation afin de pouvoir déterminer une stratégie appropriée pour réduire la perte. Les paiements en trop de remboursements de TPS/TVH sont un exemple : certains inscrits demandent de plus gros remboursements que ceux auxquels ils ont droit, pour diverses raisons. Il se peut qu'ils comprennent mal les règles fiscales, qu'ils commettent des erreurs de calcul et de système, ou qu'ils veuillent sciemment frauder le fisc.

**5.41** En 2002-2003, l'Agence a reçu 2,6 millions de demandes de remboursement de la TPS/TVH, pour lesquelles elle a versé 29,8 milliards de dollars. Elle a vérifié 1,6 p. 100 de ces demandes avant d'effectuer les versements et elle a trouvé des demandes surévaluées d'une valeur de 247 millions de dollars. L'Agence n'a pas estimé la surévaluation possible des 98,4 p. 100 de demandes qui ont fait l'objet d'une évaluation du risque, mais qui n'ont pas été vérifiées. La pièce 5.4 indique les remboursements de TPS/TVH versés par l'Agence au cours des cinq dernières années.

**Pièce 5.4 Remboursements de TPS/TVH versés au cours des cinq dernières années**



Source : Comptes publics du Canada et Agence du revenu du Canada

**5.42** Des 42 000 demandes de remboursement (ou 1,6 p. 100) vérifiées en 2002-2003, 262 ont été choisies de façon quelque peu aléatoire parmi le 1,5 million de demandes considérées par l'Agence comme présentant peu de risques d'erreur ou n'en présentant pas du tout. La vérification de ces 262 demandes de remboursement a révélé que 42 d'entre elles étaient surévaluées d'environ un million de dollars en tout. L'Agence vérifie les demandes sélectionnées de façon quelque peu aléatoire afin de comprendre le comportement des inscrits et d'évaluer l'efficacité du système de sélection des vérifications. Elle pourrait modifier le processus de sélection de ces genres de vérifications pour qu'il repose sur une base statistique appropriée, et établir un plan d'échantillonnage complet, avec des échantillons d'une taille convenable, pour être en mesure de faire des projections statistiques exactes du montant des demandes surévaluées.

#### L'information sur les vérifications effectuées laisse à désirer

**5.43** L'Agence a en outre besoin d'une meilleure information sur les résultats des vérifications afin de comprendre l'inobservation. À l'heure actuelle, le Système d'information de gestion de la vérification saisit diverses informations sur les vérifications, comme la raison de la sélection de la vérification, l'article de loi qui n'a pas été respecté et si le vérificateur a effectué une vérification complète ou restreinte. Toutefois, la saisie d'informations supplémentaires, comme la raison du redressement après vérification et la nature et la cause de l'inobservation selon le vérificateur, augmenterait la compréhension de l'inobservation. De plus, la comparaison de l'estimation de l'impôt ou de la taxe pouvant être à risque pour un contribuable avec les résultats réels de la vérification dès que celle-ci est terminée aiderait à la validation rapide du système qui produit cette estimation.

**5.44** **Recommandation.** Afin de mieux comprendre le comportement des petites et moyennes entreprises face à l'observation et ainsi déterminer la bonne combinaison d'activités liées à l'observation, l'Agence du revenu du Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- renforcer le Programme de vérification aléatoire en élaborant un plan pluriannuel de vérification de segments précis de la population et fixer les délais dans lesquels les travaux de vérification et l'analyse des résultats devront être effectués;
- élaborer des estimations statistiques valides de la valeur probable des surévaluations des demandes de remboursement de la TPS/TVH afin de pouvoir établir une stratégie en matière d'observation qui réduise les paiements en trop;
- saisir des informations supplémentaires sur les résultats des vérifications et les analyser pour mieux comprendre le comportement des contribuables, les raisons de l'inobservation et les méthodes de détection.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence souscrit à la recommandation voulant qu'elle élabore un plan pluriannuel et fixe des délais pour l'exécution des

**Impôt ou taxe pouvant être à risque —**  
Différence entre l'impôt sur le revenu et la TPS/TVH qu'un particulier ou une société déclarent qu'ils doivent payer et le montant que l'Agence estime qu'ils doivent payer. L'Agence se sert d'une série de critères et d'autres informations pour en arriver à son estimation.

travaux du Programme de vérification aléatoire et l'analyse des résultats. Des mesures ont également été prises en vue d'améliorer l'intégrité des données recueillies.

L'Agence reconnaît l'importance critique de déceler les risques auxquels l'assiette fiscale est exposée et d'élaborer des stratégies efficaces. L'Agence dispose par exemple d'une stratégie visant l'observation en matière de TPS/TVH, qui offre services et soutien à ceux qui veulent se conformer à la loi, et qui prévoit en même temps des mesures d'exécution responsables permettant de relever et de régler les cas d'inobservation. Comme le reconnaît le Bureau du vérificateur général, l'Agence a mis en œuvre divers processus d'évaluation des risques pour déterminer la validité des demandes de remboursement avant que celles-ci ne soient réglées. Ces processus seront mis à l'essai et examinés afin d'être continuellement améliorés.

Différentes méthodes de mesure peuvent être utilisées pour quantifier l'observation. Il est reconnu partout dans le monde que ces méthodes ont toutes des avantages, des limites et une utilité propres. L'établissement d'estimations statistiquement valides de la surévaluation des demandes de remboursement exigerait qu'on réaffecte d'importantes ressources appartenant à d'autres activités d'observation et qu'on impose un fardeau aux contribuables qui observent la loi.

L'Agence convient du besoin de mieux comprendre le comportement des petites et moyennes entreprises en matière d'observation et continuera d'utiliser diverses méthodes pour déceler les risques au chapitre de l'observation et pour évaluer l'efficacité de ses programmes d'observation. Ces méthodes consisteront entre autres à suivre de près les données fiscales relatives aux indicateurs de changement socio-économique, à analyser les données et les résultats des programmes afin de dégager les tendances en matière d'observation et les facteurs de risque, à effectuer des examens par échantillonnage au hasard en vue de mesurer l'inobservation dans des secteurs particuliers, à évaluer les résultats de nos programmes pour nous assurer qu'ils atteignent les objectifs qui ont été fixés et à réaliser des sondages afin d'obtenir le point de vue du public sur l'observation. L'Agence continuera également d'analyser avec soin les études entreprises par le milieu universitaire et les travaux exécutés par d'autres administrations fiscales afin de mieux comprendre les défis que l'observation pose à l'administration fiscale.

L'Agence convient que des renseignements supplémentaires sur les résultats de vérification seraient utiles, et elle a cerné des améliorations possibles aux systèmes d'information actuels. Deux grands projets ont été entrepris en vue d'améliorer la disponibilité, l'uniformité et la fiabilité des données, entre autres la saisie de renseignements sur les cas d'inobservation dans le but de parfaire sa fonction d'établissement de profils de risque et de mieux cibler ses mesures d'observation.

Bien que des renseignements supplémentaires sur les résultats de vérification soient utiles pour comprendre les raisons de l'inobservation et cerner des méthodes de dépistage, ils en disent peu sur le comportement des

contribuables. En conséquence, l'Agence recourt également à la recherche sur l'opinion publique pour mieux comprendre la psychologie de l'observation de la législation fiscale et les facteurs qui influent sur le comportement des contribuables.

## Évaluation du risque

**5.45** Les vérifications ciblées réduisent directement le fardeau que constitue une vérification pour les entreprises respectueuses de la loi et elles tentent de faire que les mêmes règles s'appliquent à tous. Le principal élément d'un programme de vérifications ciblées est la concentration sur les secteurs à risque élevé. Cela signifie repérer les secteurs à risque élevé et sélectionner des contribuables à haut risque dans ces secteurs. L'Agence dispose de plusieurs systèmes conçus pour évaluer le risque d'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises.

### Le Système de sélection informatisée des vérifications est utile

**5.46** Le Système de sélection informatisée des vérifications évalue le risque d'inobservation dans les déclarations des particuliers, des sociétés et de TPS/TVH. Pour chaque déclaration de revenus produite et chaque inscrit aux fins de la TPS/TVH, le système calcule le montant d'impôt ou de taxe pouvant être à risque. Le système classe ensuite les contribuables selon le risque qu'ils présentent, soit faible, moyen ou élevé, et souligne les secteurs possibles d'inobservation. Les études menées par la Direction des recherches sur l'observation et la gestion d'entreprise pour valider et améliorer les résultats du système révèlent une relation positive entre son estimation de l'impôt ou taxe à risque et les nouvelles cotisations établies lorsqu'un contribuable est vérifié. Ces études concluent en outre que le jugement d'un vérificateur chevronné est quand même nécessaire pour évaluer le risque d'inobservation dans un dossier particulier.

**5.47** À l'heure actuelle, le Système estime l'impôt ou taxe à risque pour chaque déclaration de revenus ou de TPS/TVH produite. Cela veut dire que les déclarations produites par des groupes avec lien de dépendance sont examinées séparément. Plutôt que d'estimer l'impôt ou taxe à risque pour tous les membres du groupe, auquel cas l'impôt ou taxe pouvant être à risque pourrait être supérieur à la somme de ses parties, le Système établit des estimations individuelles. De plus, l'Agence ne soumet pas les grandes sociétés de personnes et les fiducies au calcul de l'impôt à risque.

### Les critères utilisés pour sélectionner les demandes de remboursement de la TPS/TVH à examiner doivent être validés

**5.48** Avant de verser un remboursement de TPS/TVH, un système de traitement automatisé évalue chaque déclaration par rapport à une série de critères de risque. Environ 60 p. 100 des demandes de remboursement passent le test de tous les critères de sélection haut la main et les remboursements sont versés automatiquement. Les 40 p. 100 de demandes restantes, qui comptent pour environ 70 p. 100 de la valeur des demandes de remboursement reçues par l'Agence, sont transmises aux bureaux des services fiscaux afin que ceux-ci les soumettent à d'autres évaluations. Les ressources disponibles dans les bureaux des services fiscaux permettent de vérifier

4 p. 100 des demandes transmises, ou 1,6 p. 100 de toutes les demandes reçues.

**5.49** À l'heure actuelle, les critères de risque utilisés pour transmettre des demandes de remboursement aux bureaux des services fiscaux font que de nombreux bureaux reçoivent beaucoup plus de demandes qu'ils ne peuvent traiter. Une étude effectuée par l'Agence a révélé qu'il était difficile de traiter tous les renvois aux bureaux des services fiscaux. Étant donné que les vérificateurs doivent examiner un grand nombre de demandes de remboursement, ils examinent chaque demande plus rapidement, augmentant ainsi la possibilité pour eux d'approuver une demande non justifiée ou frauduleuse sans effectuer une vérification.

**5.50** L'Agence utilise le montant de la demande de remboursement comme un critère de risque. Ce critère est la source de la majorité des renvois de demandes aux bureaux des services fiscaux. Le personnel de l'Administration centrale a encouragé les bureaux des services fiscaux à constamment établir et maintenir des montants limites acceptables pour chaque inscrit. Malgré cela, le nombre de demandes renvoyées aux bureaux des services fiscaux demeure élevé.

**5.51** L'Agence a apporté des changements aux critères de risque au cours des deux dernières années afin de les rendre plus pointus. Elle se propose d'évaluer ces nouveaux critères. Une mesure de l'efficacité des critères de sélection du Système de la TPS/TVH et des activités d'examen préalable des bureaux des services fiscaux est le nombre de fois que les vérifications entraînent un changement du montant demandé. En 2002-2003, les vérificateurs ont changé le montant demandé dans le cas de 56 p. 100 des demandes de remboursement vérifiées. En 2001-2002, cela s'est produit dans 55 p. 100 des cas.

**5.52** Au cours des deux dernières années, des équipes spéciales dans chaque région et dans certains centres fiscaux ont en outre commencé à élaborer des profils d'inscrits aux fins de la TPS/TVH susceptibles d'être des fraudeurs du fisc et à suivre les entreprises qu'elles considèrent à risque élevé afin de repérer les demandes frauduleuses de remboursement de la TPS/TVH avant que les versements soient effectués. L'Agence n'a pas encore mesuré l'efficacité de ces activités.

**5.53** L'Agence a récemment amélioré une de ses procédures de traitement des demandes de remboursement de la TPS/TVH. Par le passé, lorsqu'un inscrit ne pouvait être joint ou qu'il ne répondait pas à la demande d'information d'un vérificateur pour appuyer une demande, le vérificateur refusait tout simplement le remboursement. Les personnes sans scrupules se sont rendu compte rapidement que peu de demandes de remboursement faisaient l'objet d'une vérification et que, si leurs demandes étaient sélectionnées pour une vérification, elles pouvaient les abandonner sans conséquences. Selon les nouvelles procédures, les bureaux des services fiscaux doivent suivre les inscrits qui ne communiquent pas avec l'Agence lorsqu'on leur demande de le faire. Les fonctionnaires de l'Agence n'ont pas encore mesuré l'efficacité de ces nouvelles procédures.

**5.54** En mars 2003, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences sur la fraude relative à la TPS/TVH et sur la communication des pertes de fonds et de biens publics. Le rapport du Comité contenait cinq recommandations. On demandait notamment à l'Agence d'informer le Comité des initiatives et projets pilotes récents en vue de renforcer les activités de contrôle et d'application de la TPS/TVH. En réponse, l'Agence a décrit plusieurs activités, mais n'a pas fourni de renseignements sur la façon dont elle entend mesurer les résultats de ces activités.

**5.55 Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer ses systèmes de repérage des petites et moyennes entreprises irrespectueuses de la loi. En particulier, elle devrait :

- améliorer le Système de sélection informatisée des vérifications en reliant les déclarations des groupes de contribuables qui fonctionnent avec des liens de dépendance en vue de déterminer l'impôt ou la taxe pouvant être à risque et en ajoutant de l'information qui permette le calcul de l'impôt à risque des fiducies et des grandes sociétés de personnes;
- mener des études régulières pour valider l'efficacité des systèmes informatisés et manuels d'évaluation du risque.

**Réponse de l'Agence.** Le Système de sélection informatisée des vérifications (SSIV) de l'Agence fait actuellement le rapprochement des déclarations des parties ayant entre elles un lien de dépendance (par exemple les sociétés et les entreprises qu'elles contrôlent, les sociétés et leurs actionnaires). L'Agence convient d'étudier l'appariement des fiducies et des grandes sociétés de personnes dans les processus d'évaluation des risques, de même que la possibilité de cerner les risques que présentent les groupes liés.

L'Agence reconnaît qu'il importe de procéder à des études régulières pour valider l'efficacité des systèmes d'évaluation des risques informatisés et manuels. Des études visant à mesurer l'efficacité du SSIV et d'autres initiatives sont déjà exécutées régulièrement et continueront de l'être. Les études visent entre autres à analyser les anomalies relevées dans les cas individuels, à façonner de nouveaux critères pour le dépistage des cas d'inobservation, à valider et à parfaire les critères existants et à incorporer de nouvelles sources de données dans les systèmes d'évaluation des risques.

## Conception et exécution des activités de vérification

### L'affectation du personnel aux divers bureaux des services fiscaux devrait mieux refléter le risque

**5.56** À quelques exceptions près, le nombre de vérificateurs affectés à un bureau des services fiscaux est proportionnel au nombre de contribuables de divers types servis par ce bureau. De cette façon, dans toutes les régions du pays, les contribuables d'un segment donné sont également susceptibles d'être vérifiés. Toutefois, selon l'information contenue dans le Système de sélection informatisée des vérifications, le montant moyen d'impôt ou de taxe pouvant être à risque varie selon les régions. Certains bureaux des services fiscaux doivent traiter avec des contribuables qui présentent généralement un risque

d'inobservation plus élevé, mais ils ne comptent pas plus de vérificateurs que les bureaux où les contribuables semblent plus respectueux de la loi.

**5.57** De plus, l'Agence dispose de peu d'information sur la complexité des déclarations des contribuables. Elle estime le temps et le niveau d'expérience dont le vérificateur a besoin pour effectuer une vérification en fonction des revenus bruts déclarés par le contribuable. Toutefois, la complexité de la déclaration d'un contribuable et les risques qu'elle présente, plutôt que le niveau de revenu, augmentent le temps et le niveau d'expérience nécessaires pour effectuer la vérification. Nous craignons que, dans les régions du pays où le risque et la complexité sont plus grands, les vérificateurs examinent un plus petit pourcentage de dossiers complexes et à risque.

**5.58 Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait envisager la possibilité d'attribuer des cotes de complexité aux dossiers des petites et moyennes entreprises et d'affecter les ressources de vérification aux bureaux des services fiscaux de manière à refléter les profils de leurs dossiers et leurs estimations de l'impôt ou taxe à risque.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence convient que les cotes de complexité et les impôts en jeu sont des éléments qui revêtent de l'importance dans l'affectation des ressources de vérification. Le système d'évaluation des risques de l'Agence permet de cerner les risques d'inobservation des lois fiscales pour l'ensemble des particuliers, des entreprises et des inscrits à la TPS/TVH qui produisent des déclarations de revenus ou de TPS/TVH.

La majorité de nos vérifications sont axées sur les dossiers qui présentent le risque d'inobservation le plus élevé. Nous tenons également compte d'autres facteurs importants pour l'affectation des ressources. Il faut notamment veiller à assurer dans tout le pays une présence crédible et une grande visibilité au chapitre de la vérification, à respecter les engagements pris envers les provinces et les territoires afin de protéger leur part des recettes fiscales et à offrir services et soutien à ceux qui veulent observer la loi, tout en prenant des mesures d'exécution en vue de relever et de régler les cas d'inobservation.

Le processus d'affectation suivi actuellement par l'Agence consiste entre autres à segmenter la population des travailleurs indépendants et des entreprises selon diverses catégories, notamment le genre d'impôt ou de taxe (impôt sur le revenu et TPS/TVH), la structure (particulier ou société) et la taille de l'entité. À l'intérieur des limites d'un segment donné, stratifié selon des fourchettes de revenu brut, et des caractéristiques se rapportant à ce segment, l'affectation est fondée sur la population du segment. Pour ce qui est des petites et des moyennes entreprises, l'Agence estime que la segmentation par fourchettes de revenu donne, à un coût raisonnable, une indication sinon parfaite, à tout le moins assez juste de la complexité. Néanmoins, les études concernant le cadre de mesure de l'observation et les méthodes de perception fiscale dont on a parlé plus tôt aideront l'Agence à améliorer sa gestion globale des risques et l'affectation des ressources.

### Les activités de vérification sont organisées en fonction de l'atteinte des taux de vérification

**5.59** La stratégie du programme de vérification des petites et moyennes entreprises vise à vérifier les contribuables à haut risque et à maintenir des taux de vérification établis pour différents groupes de contribuables. Ces priorités se font concurrence car, comme nous l'avons mentionné précédemment, la vérification des déclarations des contribuables à haut risque est généralement plus complexe et plus longue. Par conséquent, un bureau qui effectue une plus grande proportion de vérifications à risque élevé peut effectuer moins de vérifications dans l'ensemble.

**5.60** À l'heure actuelle, l'Agence s'efforce d'atteindre les objectifs de vérification convenus avec le Secrétariat du Conseil du Trésor comme condition pour que des fonds supplémentaires lui soient accordés. Pour atteindre ces objectifs, les bureaux des services fiscaux combinent vérifications complètes de l'observation et vérifications restreintes. Ces dernières portent sur une à trois questions et elles ne sont pas conçues pour permettre aux vérificateurs d'évaluer si, globalement, le contribuable respecte les lois fiscales. Étant donné que les vérifications complètes de l'observation prennent plus de temps que les vérifications restreintes, l'augmentation du pourcentage de vérifications restreintes fait augmenter les taux de vérification. Les lignes directrices nationales précisent que jusqu'à 50 p. 100 des vérifications effectuées dans un bureau des services fiscaux peuvent être des vérifications restreintes. Pour respecter les taux de vérification retenus, les vérificateurs pourraient négliger les dossiers des contribuables dont l'impôt ou la taxe à risque est potentiellement important afin de se concentrer sur les contribuables présentant un risque d'inobservation à l'égard d'une question précise, comme la déduction de dépenses plus élevées que la moyenne dans une catégorie de dépenses ou une autre. Malgré la limitation des vérifications restreintes à 50 p. 100, plusieurs bureaux des services fiscaux ont dépassé cette limite.

**5.61** La Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise a effectué deux études des résultats des vérifications de déclarations de revenus de particuliers pour 2000 et de déclarations de revenus des sociétés pour 1997. Les études ont révélé que la possibilité pour un contribuable d'être vérifié augmentait au fur et à mesure que l'estimation du montant d'impôt ou de taxe pouvant être à risque augmentait. En fait, les déclarations de revenus des particuliers et des sociétés dont l'impôt à risque était le plus élevé étaient dix fois plus susceptibles d'être vérifiées que les déclarations de revenus de la catégorie sans risque.

**5.62** Cependant, les études soulignaient que 40 p. 100 des contribuables vérifiés avaient été signalés par le Système de sélection informatisée des vérifications comme ayant peu d'impôt ou de taxe pouvant être à risque ou n'en ayant pas du tout. Ces vérifications de déclarations de revenus ont été effectuées à la suite d'indices, de redressements demandés par les contribuables ou d'initiatives de vérification spéciales. En moyenne, les études montrent que, lorsque les résultats ont par la suite été comparés aux

nouvelles cotisations des dossiers à risque plus élevé signalés par le Système, ces dernières étaient de trois à quatre fois moins élevées. Même si les études montrent que l'augmentation des vérifications de contribuables ayant plus d'impôt pouvant être à risque ferait augmenter les impôts recouvrés, l'Agence croit qu'elle doit s'occuper des autres charges de travail pour assurer l'observation des lois fiscales.

**5.63** Des discussions avec des gestionnaires de sections de vérification et des chefs d'équipe de vérification dans les bureaux des services fiscaux partout au pays ont confirmé l'importance qu'ils accordent à l'atteinte des taux de vérification annuels fixés pour leur bureau et leur région. Les chefs d'équipe évaluent le rendement des vérificateurs en fonction des plans de vérification, des tests de vérification, d'aspects techniques, de la qualité de la correspondance et des rapports, de leur professionnalisme et de leur rapidité. Pour évaluer le rendement d'un vérificateur, ils accordent aussi une grande importance à la réalisation du nombre prévu de vérifications.

### Les vérifications doivent être plus rigoureuses

**5.64 Examens de l'assurance de la qualité.** L'Agence a effectué des examens nationaux de l'assurance de la qualité du programme de vérification des petites et moyennes entreprises afin de s'assurer que les travaux de vérification respectent une norme nationale de qualité. Des vérificateurs chevronnés examinent des dossiers de vérification dans des bureaux des services fiscaux partout au pays et les évaluent par rapport à un certain nombre de critères.

**5.65** Nous avons considéré un échantillon représentatif des examens de l'assurance de la qualité effectués au cours des trois dernières années afin de déterminer si les vérifications respectaient les normes de qualité de l'Agence. En particulier, nous nous sommes concentrés sur les secteurs où, par suite de discussions avec des chefs d'équipe de vérification, il nous a semblé que les vérificateurs ne respectaient peut-être pas ces normes en raison en partie de leur désir d'atteindre des objectifs de production. Nous avons examiné 16 rapports d'assurance de la qualité traitant de 891 vérifications de petites et moyennes entreprises effectuées par des vérificateurs dans des bureaux des services fiscaux partout au pays. Certaines des constatations méritent un examen plus approfondi.

**5.66 Absence de plans de vérification.** Il n'existait pas de plans de vérification écrits pour 33 p. 100 des vérifications examinées. Mettant l'accent sur l'évaluation continue du risque, un plan est essentiel pour fournir des renseignements sur les secteurs potentiels de risque qui ont fait qu'un vérificateur a sélectionné un dossier particulier et sur les procédés prévus pour tenir compte de ces risques. Au fur et à mesure que la vérification se déroule et que l'évaluation initiale du risque est confirmée, amplifiée ou réfutée, les procédés de vérification peuvent être modifiés en conséquence.

**5.67 Examen de l'observation.** Les lignes directrices nationales exigent que les vérificateurs qui effectuent des vérifications de l'impôt sur le revenu ou de la TPS/TVH procèdent à un examen rapide de l'observation de la loi par le

contribuable en ce qui concerne l'autre impôt ou taxe. Ces examens sont appelés examens de l'observation. Ils sont exigés parce que, à part les vérifications des plus petits contribuables, les vérifications de l'impôt sur le revenu et de la TPS sont effectuées par des vérificateurs spécialisés soit dans l'impôt soit dans la TPS/TVH. Les examens de l'observation sont un moyen grâce auquel l'Agence tente de vérifier l'impôt et la taxe de manière plus efficiente tout en dérangeant le moins possible le contribuable. Les résultats des examens de l'assurance de la qualité révèlent l'absence d'examens de l'observation dans 38 p. 100 des vérifications où ils auraient dû être effectués.

**5.68 Méthodes indirectes de vérification du revenu.** La vérification des petites entreprises exige des techniques spéciales parce que, souvent, elles ne disposent pas des contrôles internes poussés que les vérificateurs peuvent utiliser pour évaluer l'exactitude des montants déclarés. Cela est encore plus évident dans les secteurs d'activité où les opérations au comptant sont courantes. Pour qu'une vérification soit rigoureuse, les lignes directrices nationales indiquent aux vérificateurs qu'ils doivent utiliser des méthodes indirectes de vérification du revenu, y compris une technique appelée vérification de l'avoir net. Les examens de l'assurance de la qualité ont révélé que les vérificateurs n'avaient pas utilisé la méthode de la vérification de l'avoir net ou d'autres méthodes indirectes de vérification du revenu dans 55 p. 100 des vérifications où le recours à ces méthodes se justifiait.

**5.69** Les chefs d'équipe de nombreux bureaux des services fiscaux nous ont dit que l'utilisation des techniques de vérification indirectes prend du temps. Ils ont indiqué qu'une vérification de l'avoir net prend de 150 à 300 heures et que consacrer tout ce temps à une vérification les empêcherait d'atteindre leurs objectifs de vérification. Dans certains bureaux des services fiscaux, les chefs d'équipe ont mentionné le manque de formation comme raison pour laquelle les vérificateurs n'utilisent pas les méthodes de vérification indirectes. Des employés de l'Administration centrale nous ont dit qu'un nouveau cours complet sur les méthodes de vérification indirectes serait offert sous peu aux vérificateurs des bureaux des services fiscaux. Il reste cependant que ces vérifications prennent du temps.

**5.70 Des pénalités ne sont pas toujours envisagées.** Enfin, les rapports d'assurance de la qualité que nous avons examinés nous ont permis de constater que les vérificateurs n'ont pas envisagé l'imposition de pénalités pour faute lourde dans 54 p. 100 des vérifications où elles étaient peut-être justifiées.

**5.71 Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait :

- évaluer sa politique actuelle consistant à permettre que jusqu'à 50 p. 100 des vérifications des petites et moyennes entreprises se limitent à une à trois questions précises;
- s'assurer du respect de ses normes de qualité dans l'exécution des vérifications;

- examiner les critères de rendement des vérificateurs pour s'assurer qu'ils accordent une pondération pertinente aux normes de qualité autant qu'à l'exécution d'un nombre raisonnable de vérifications.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence accepte d'examiner la fréquence à laquelle elle a recours aux vérifications restreintes pour assurer l'observation et les circonstances dans lesquelles elle le fait afin de déterminer si la politique actuelle qui prévoit jusqu'à 50 p. 100 de vérifications restreintes est exagérée ou insuffisante.

Les vérifications restreintes contribuent pour beaucoup à accroître la visibilité de l'Agence en faisant augmenter les taux de vérification. Cela permet par ricochet à l'Agence de maintenir dans tout le pays une présence en vérification qui est essentielle à sa stratégie fondamentale en matière d'observation.

Les vérificateurs évaluent continuellement les risques que présentent les dossiers tout au long des vérifications et ils adaptent leurs plans de vérification en conséquence. Ainsi, la plupart des vérifications sont restreintes, jusqu'à un certain point. Des vérifications plus exhaustives sont entreprises dans les cas d'inobservation graves.

L'Agence a à cœur l'exécution de vérifications de grande qualité et elle a plusieurs mesures en place pour évaluer cette qualité. Les chefs d'équipe sont chargés de veiller à ce que chaque dossier respecte des normes de qualité nationales. Les conseillers techniques s'assurent que toutes les questions sont relevées et qu'elles sont évaluées d'une manière exacte sur le plan technique.

Le Programme d'assurance de la qualité de l'Agence contribue, par des examens d'assurance de la qualité, à l'atteinte de normes élevées au chapitre de la qualité des extrants. L'Assurance de la qualité joue un rôle de premier plan dans la détermination des besoins en formation et l'application de pratiques exemplaires. Le personnel de l'Administration centrale effectue régulièrement des visites de contrôle des programmes pour s'assurer que les politiques et les lignes directrices se rapportant aux programmes sont appliquées de manière uniforme. L'Agence continuera de veiller au respect des normes de qualité dans l'exécution des vérifications.

L'Agence utilise, pour les vérificateurs, des critères de rendement qui englobent des normes de qualité et qui prévoient en outre l'exécution d'un nombre raisonnable de vérifications. Nous acceptons de continuer de nous pencher sur les critères de rendement actuels et d'insister sur l'importance d'utiliser un éventail complet de normes qualitatives dans l'appréciation du rendement du vérificateur.

## Pénalités prévues par la loi

**5.72** Les lois fiscales prévoient des pénalités pour l'inobservation. L'Agence considère qu'un régime de sanctions graduelles est un élément clé d'un régime fiscal équitable qui favorise l'observation. En 2001, elle avait l'intention de consulter le ministère fédéral des Finances pour s'assurer que le régime de sanctions graduelles tenait compte comme il se doit du bon comportement antérieur des contribuables et permettait d'imposer des pénalités plus importantes pour l'évasion et l'inobservation systématiques.

**5.73** Des représentants de l'Agence nous ont dit que, par suite de discussions préliminaires avec le ministère des Finances, on a pris la décision de ne pas réviser le régime de sanctions graduelles de l'impôt sur le revenu à ce moment-ci, à une exception près. En juillet 2003, l'Agence a révisé la pénalité pour tous les cas de versement tardif des retenues à la source, la faisant passer de 10 p. 100 du montant du versement tardif à une échelle de 3 à 10 p. 100, selon l'importance du retard. Même si notre vérification ne visait pas à examiner le programme d'observation de l'Agence concernant les retenues à la source, nous avons constaté que l'Agence n'a pas la compétence législative nécessaire pour imposer une pénalité réduite.

**5.74** Les pénalités comptent parmi les nombreuses mesures visant à gérer le risque d'inobservation. L'examen des coûts et des avantages de différentes pénalités fait partie intégrante d'une stratégie de gestion du risque à jour. Voici deux cas où une révision du régime de sanctions graduelles pourrait être à l'avantage de l'Agence.

- Des pénalités administratives s'appliquent lorsqu'un contribuable produit une déclaration de revenus en retard. Mais il n'y a pas de pénalités administratives si un contribuable refuse de produire une déclaration de revenus. Le dernier recours de l'Agence est de poursuivre le contribuable, ce qui coûte cher.
- L'Agence n'impose pas automatiquement de pénalités lorsque les redressements après vérification dépassent un montant donné ou un pourcentage des montants déclarés par le contribuable.

**5.75** Les systèmes d'évaluation du risque de l'Agence font ressortir les situations où un inscrit aux fins de la TPS/TVH demande un remboursement, mais ne s'est pas acquitté de son obligation de produire une déclaration de revenus. En 2003, dans la seule région du Sud de l'Ontario, plus de 20 000 demandes de remboursement de la TPS ont été transmises aux bureaux des services fiscaux pour examen parce que les inscrits n'étaient peut-être pas à jour en ce qui concerne la production de leurs déclarations de revenus. À l'heure actuelle, la *Loi sur la taxe d'accise* ne permet pas à l'Agence de refuser un remboursement de TPS/TVH à des particuliers et à des sociétés parce qu'ils n'ont pas produit leurs déclarations de revenus.

**5.76** **Recommandation.** L'Agence du revenu du Canada devrait :

- terminer l'examen du régime de sanctions graduelles mentionné dans le cadre de son initiative Orientations futures et faire les recommandations nécessaires au ministère fédéral des Finances;
- songer à demander la compétence législative nécessaire pour refuser le remboursement de la TPS/TVH aux inscrits qui sont en retard dans la production de leurs déclarations de revenus;
- obtenir la compétence législative nécessaire pour appliquer les changements apportés en juillet 2003 aux pénalités pour versement en retard de l'impôt retenu par l'employeur sur le salaire des employés.

**Réponse de l'Agence.** L'Agence a eu des discussions exhaustives avec les petites et moyennes entreprises sur le régime de sanctions. La principale

question soulevée touche l'application d'une pénalité de 10 p. 100 à tous les versements tardifs. L'inquiétude est que cette pénalité ne reconnaisse pas le bon comportement antérieur et ne soit pas un incitatif qui accélère le versement des paiements tardifs. Notre projet pilote actuel visant un système de pénalités à taux progressif permettra à l'Agence de répondre à cette question.

L'Agence convient qu'il faudrait prendre des mesures en vue de refuser les remboursements de la TPS/TVH aux inscrits qui produisent leur déclaration en retard. Nous sommes à examiner notre système de TPS/TVH et notre régime fiscal afin d'établir un processus efficace et efficient, qui permettrait de relever les situations de ce genre avant de payer le remboursement de la TPS/TVH. Nous avons aussi entamé des discussions avec le ministère fédéral des Finances afin de formuler une réponse législative.

Le projet pilote des pénalités à taux progressif actuel est conçu, entre autres choses, de façon à déterminer les répercussions possibles d'une réduction de ces pénalités en vue d'aider à la rédaction des modifications législatives. L'Agence travaille en collaboration avec le ministère fédéral des Finances afin de formuler une réponse législative pertinente à cet égard.

## Conclusion

**5.77** L'Agence n'a pas été en mesure de nous fournir une analyse globale du risque pour justifier la manière dont elle affecte ses ressources. Elle ne dispose pas non plus d'information suffisante pour lui permettre de prendre des décisions quant à la bonne combinaison d'activités liées à l'observation. Par conséquent, il lui est difficile de déterminer si ses décisions actuelles en matière de ressources conviennent à chacune de ses activités liées à l'observation, y compris son programme de vérification des petites et moyennes entreprises.

**5.78** L'Agence a recours à des systèmes informatisés d'évaluation du risque ainsi qu'à des vérificateurs chevronnés pour repérer les contribuables irrespectueux de la loi. Des améliorations aux systèmes actuels en augmenteraient l'efficacité.

**5.79** La stratégie de vérification de l'Agence pour les petites et moyennes entreprises vise à cibler les contribuables soupçonnés d'inobservation importante. Elle vise aussi, par sa présence, à assurer un effet dissuasif. Toutefois, le nombre d'employés affectés aux bureaux des services fiscaux dépend de la population des divers segments de contribuables servis plutôt que du risque que ces contribuables présentent et de la complexité de leurs affaires. De plus, l'importance accordée actuellement à l'atteinte des objectifs convenus avec le Secrétariat du Conseil du Trésor comme condition pour l'octroi de fonds réduit les efforts visant à régler les cas d'inobservation importante. Il faut que l'Agence évalue l'efficacité de sa stratégie.

**5.80** Les propres examens de l'assurance de la qualité de l'Agence révèlent des lacunes dans l'exécution des vérifications. L'Agence doit comprendre les

raisons pour lesquelles les vérificateurs ne respectent pas les normes de qualité fixées pour les vérifications des petites et moyennes entreprises et elle doit prendre les mesures correctives nécessaires.

**5.81** L'Agence doit recueillir des informations supplémentaires sur les résultats des vérifications et les analyser afin de mieux comprendre le comportement des contribuables, les raisons pour lesquelles ils n'observent pas la loi et les méthodes de détection de l'inobservation.

## À propos de la vérification

### Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient d'évaluer la mesure dans laquelle l'Agence :

- comprend le comportement des contribuables face à l'observation de la loi et affecte les ressources en tenant compte de tous les risques pour l'assiette fiscale;
- affecte les ressources disponibles pour les vérifications des petites et moyennes entreprises en fonction du risque d'inobservation;
- conçoit et mène des activités de vérification visant à éliminer l'inobservation dans les petites et moyennes entreprises;
- mesure les résultats de ses activités.

### Étendue et méthode

La vérification a porté sur les activités de la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise concernant l'observation de la loi par les petites et moyennes entreprises ainsi que sur l'orientation fonctionnelle fournie par le personnel de la Direction de la vérification à l'Administration centrale. Elle a également porté sur certaines activités du programme des non-inscrits et des non-déclarants de la Direction générale des cotisations et des recouvrements. Nous avons examiné les activités des bureaux des services fiscaux relatives aux vérifications de l'impôt sur le revenu et de la TPS/TVH des petites et moyennes entreprises ainsi que les activités visant à encourager les particuliers et les sociétés appartenant à la catégorie des petites et moyennes entreprises à produire leurs déclarations de revenus et à s'inscrire aux fins de la TPS/TVH.

Nous avons examiné le plan de la Direction de la vérification pour la gestion du risque d'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises. Nous avons en outre examiné les mesures de la Direction des recherches sur l'observation et de la gestion d'entreprise en vue d'évaluer l'importance de l'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises, ainsi que ses systèmes de détermination de l'impôt à risque de chaque contribuable et de chaque inscrit aux fins de la TPS/TVH. Nous avons étudié la documentation et mené des entrevues à l'Administration centrale, à Ottawa, et dans certains bureaux des services fiscaux partout au pays.

Nous avons examiné les activités d'assurance de la qualité de l'Agence et étudié les rapports d'assurance de la qualité afin de déterminer si les vérificateurs ont respecté les normes de l'Agence dans l'exécution de leurs vérifications.

Nous n'avons pas vérifié d'autres programmes spécialisés de la Direction générale des programmes d'observation visant tous les contribuables, y compris les petites et moyennes entreprises. Ces programmes comprennent l'évitement fiscal, l'impôt au niveau international, la recherche scientifique et divers encouragements fiscaux. Nous n'avons pas non plus vérifié le programme des appels afin d'examiner les décisions de vérification contestées, ni les activités de recouvrement fiscal pour les petites et moyennes entreprises. Bon nombre de ces programmes ont fait l'objet de vérifications antérieures. Enfin, nous n'avons pas examiné l'administration de la TPS, au Québec, par le ministère du Revenu du Québec.

### Critères

Nous nous attendions à ce que l'Agence fasse ce qui suit :

- Exercer une surveillance et effectuer des recherches afin de cerner les tendances et les problèmes en matière d'observation, et estimer l'importance de l'inobservation, pour tous les contribuables;
- Traduire ces recherches en un ensemble d'activités liées à l'observation et affecter des ressources permettant d'assurer une vérification efficace de l'inobservation dans la population des petites et moyennes entreprises;

- Élaborer des profils des contribuables à risque élevé;
- Sélectionner les contribuables à risque élevé et s'assurer de les vérifier de façon adéquate;
- Consigner correctement les résultats de ces activités et évaluer leur effet afin d'améliorer la planification des programmes futurs et de faire rapport sur l'efficacité des activités.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox

Directeur principal : Barry Elkin

Directeurs : Denis Labelle (premier directeur), John Pritchard, Brenda Siegel

Wilson Ford

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Mars 2004

## Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
<b>Chapitre 1</b>	Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe
<b>Chapitre 2</b>	Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux
<b>Chapitre 3</b>	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme
<b>Chapitre 4</b>	Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux
<b>Chapitre 5</b>	Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises
<b>Chapitre 6</b>	La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière
<b>Chapitre 7</b>	La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat

