

Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac

Contexte

Le ministère du Revenu de l'Ontario (le Ministère) perçoit les taxes provinciales sur le tabac, l'essence et le diesel en vertu de la *Loi de la taxe sur le tabac*, de la *Loi de la taxe sur l'essence* et de la *Loi de la taxe sur les carburants*, respectivement.

En 2007-2008, les taxes perçues sous le régime de ces trois lois totalisaient 4,3 milliards de dollars, comme le montre la Figure 1, et comptaient pour environ 6,2 % des revenus fiscaux de toutes sources de la province pour cet exercice.

Comme au moment de notre dernière vérification, en 2001, le Ministère a, pour des raisons d'efficacité administrative, désigné les fabricants et certains grossistes importants comme responsables de la perception de la taxe qui s'applique à leurs marchandises respectives et de son versement au Ministère. En général, ces percepteurs prélèvent la taxe sur les ventes auprès de personnes ou d'organismes non-percepteurs, et ils paient et versent la taxe sur les produits qu'ils consomment eux-mêmes. En conséquence, la vaste majorité des taxes à la consommation sont perçues et remises à la province par un nombre relativement peu élevé de percepteurs :

- 97 % de la taxe sur l'essence est remise par 21 percepteurs;

- 96 % de la taxe sur le diesel est remise par 12 percepteurs;
- 97 % de la taxe sur le tabac est remise par 56 percepteurs.

Les ventes entre percepteurs désignés sont généralement exonérées de taxe.

Les percepteurs désignés, les importateurs, les exportateurs et les transporteurs de tabac, d'essence et de diesel doivent produire des déclarations mensuelles – sous la forme requise par le ministre – qui contiennent :

- des renseignements sur la production, les importations et les exportations de la marchandise applicable;
- des listes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés;
- des listes qui ventilent le montant total des ventes taxables.

Les déclarations bien remplies fournissent au Ministère les renseignements dont il a besoin pour déterminer le montant des taxes à payer.

Figure 1 : Revenus tirés des taxes à la consommation pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu

taxe sur le tabac	1 133,11
taxe sur l'essence	2 438,17
taxe sur le diesel	736,70
Total	4 307,98

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère avait mis en place des politiques et procédures adéquates et efficaces pour s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est perçu et remis à la province conformément à la loi.

La vérification comprenait un examen et une analyse des politiques et procédures administratives et des dossiers pertinents du Ministère, ainsi que des entrevues avec le personnel concerné du Ministère. Nous avons également obtenu des renseignements auprès de représentants de l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation, de la Police provinciale de l'Ontario (OPP), de la GRC, de l'Agence des services frontaliers du Canada et d'un grand fabricant de cigarettes.

Notre vérification était axée sur les politiques et procédures en vigueur pour le traitement des revenus tirés de la taxe sur l'essence, le diesel et le tabac au cours de l'exercice 2007-2008. Bien que la *Loi de la taxe sur l'essence* et la *Loi de la taxe sur les carburants* régissent également la taxation du propane, du carburant d'aviation et du diesel utilisé par les sociétés ferroviaires, nous n'avons pas vérifié la taxe sur ces marchandises, car elle ne représente qu'une petite partie des revenus fiscaux et des activités administratives correspondantes.

Notre vérification était conforme aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous nous sommes fixé un objectif, puis nous avons établi des critères de vérification applicables aux systèmes, politiques et procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons discuté de ces critères avec la haute direction du Ministère, qui les a acceptés. Enfin, nous avons conçu et mis en œuvre des sondages et procédés afin de répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Nous avons également examiné les plus récents rapports et documents de travail justificatifs du Service de vérification interne du Ministère sur le traitement des revenus fiscaux par la Direction des services et des dossiers clients, la radiation des comptes débiteurs et l'examen du processus d'inscription au rôle d'imposition par la Direction de la perception des revenus, ainsi que le dépôt de garanties. Étant donné la pertinence et l'actualité de ses travaux, nous avons pu exclure ces aspects de notre vérification.

Résumé

À notre avis, le manque à gagner fiscal associé à la taxe sur le tabac, qui est la différence entre le montant de la taxe à percevoir et le montant perçu, a beaucoup augmenté depuis notre vérification de 2001. En fait, le manque à gagner pour 2006-2007 pourrait se situer autour de 500 millions de dollars, si l'on se base sur les hausses de taux de la taxe sur le tabac et la consommation estimative.

En réponse à notre vérification de 2001, le ministère des Finances, qui était alors responsable de ces taxes à la consommation, a reconnu qu'il devait apporter des changements à ses politiques et procédures, et particulièrement à ses systèmes de technologie de l'information (TI) à l'appui, pour rendre pleinement compte de l'essence, du diesel et des produits du tabac à toutes les étapes du processus de production et de distribution et réduire ainsi au minimum les pertes fiscales. Or, beaucoup des changements requis n'ont pas été mis en œuvre. De plus, les hausses substantielles du taux de la taxe sur le tabac et l'augmentation marquée du prix de l'essence et du diesel depuis notre dernière vérification ont renforcé l'incitation à frauder le fisc. Nous restons donc d'avis que les politiques, procédures et systèmes de TI mis en place par le Ministère ne lui permettent pas de s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le diesel est déclaré et payé conformément aux exigences de la loi.

Pour atténuer ces risques, le Ministère doit :

- identifier et poursuivre les options stratégiques susceptibles d'atténuer les incitations à la contrebande et à la vente des produits du tabac illégaux afin de réduire le manque à gagner fiscal, qui pourrait se situer autour de 500 millions de dollars en 2006-2007 – les options à envisager devraient inclure des modifications à la *Loi de la taxe sur le tabac* afin de renforcer les sanctions en cas d'inobservation, ainsi que des activités mieux ciblées d'application de la loi;
- travailler en collaboration plus étroite avec l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et l'OPP afin de réduire ou d'éliminer de façon plus efficace l'importation des cigarettes illégales en Ontario;
- s'assurer de façon plus efficace que le nombre de cigarettes exemptes de taxe achetées dans les réserves des Premières nations ne dépasse pas le nombre attribué à chaque réserve;
- réviser les politiques et procédures de façon à mieux tenir compte des produits du tabac, de l'essence et du diesel aux différentes étapes du processus de production et de distribution;
- s'assurer que toutes les déclarations de taxe exigées sur le tabac, l'essence et le carburant diesel sont bien remplies, en prélever un échantillon et examiner ces déclarations avec soin pour déterminer si elles sont complètes et exactes.

Nous restons d'avis que le Ministère doit renforcer substantiellement sa fonction de vérification des taxes à la consommation et mieux cibler ses activités d'inspection pour que les cas de taxe non déclarée soient repérés et fassent l'objet d'une cotisation.

Étant donné les ressources en personnel actuellement affectées à la plupart des aspects de la perception de la taxe à la consommation, et la complexité des déclarations de taxe sur l'essence et le diesel en particulier, il est essentiel d'apporter d'importantes améliorations aux systèmes de TI sous-jacents. Nous avons formulé une observation semblable dans notre *Rapport annuel 2001*, mais les améliorations technologiques nécessaires n'ont pas encore été mises en œuvre.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Depuis la dernière vérification de la taxe sur l'essence, les carburants et le tabac, qui remonte à 2001, le Ministère a introduit un certain nombre de modifications législatives en matière d'inscription et de déclaration, en plus de renforcer les amendes et les sanctions en cas d'inobservation. Il a augmenté les ressources affectées aux services d'enquête et d'inspection, et il continue de travailler avec d'autres instances à l'identification des pratiques exemplaires en administration de la taxe à la consommation. Le Ministère est aussi en train de mettre en œuvre les systèmes et pratiques administratives révisés recommandés par le vérificateur général.

Le manque à gagner associé à la taxe sur le tabac est difficile à évaluer avec certitude. De nombreuses estimations ont été faites, et les résultats dépendent bien sûr des sources d'information utilisées et des hypothèses avancées lors du calcul. Ce qu'il faut retenir, c'est que le problème est complexe et de plus en plus grave et qu'il exige l'attention de l'Ontario et de ses partenaires intra- et intergouvernementaux.

Le Ministère tient à remercier le vérificateur général pour ses recommandations, qui l'aideront à améliorer son administration des programmes de taxe sur l'essence, les carburants et le tabac.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DU PROGRAMME

Jusqu'à la fin de l'exercice 2004-2005, la responsabilité globale de l'administration et de la perception des taxes sur le tabac, l'essence et le diesel relevait de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac du Ministère. Cette direction et toutes les

autres directions chargées d'appliquer la législation fiscale ayant disparu dans la foulée de la restructuration ministérielle entreprise l'année suivante, l'administration et la perception de toutes les taxes provinciales relèvent maintenant de la responsabilité des huit directions fonctionnelles suivantes :

- *Services et dossiers clients* : assure la création et la tenue des rôles d'imposition, traite les déclarations de revenus, examine et approuve les demandes de remboursement, et fournit d'autres services à sa clientèle;
- *Observation fiscale* : effectue des vérifications et des inspections;
- *Appels en matière fiscale* : administre le processus d'opposition et d'appel;
- *Services de conseils fiscaux* : fournit des interprétations, rend des décisions anticipées et aide à élaborer les lois ainsi que les politiques et procédures du Ministère;
- *Services de gestion stratégique* : fournit des services de planification, de recherche et de soutien à la gestion du changement, en plus de diriger la gestion des initiatives de TI;
- *Enquêtes spéciales* : obtient des renseignements sur l'économie clandestine, procède à des enquêtes et reste en contact avec d'autres organismes d'exécution de la loi, dont l'OPP;
- *Perception des revenus* : fait affaire avec les contribuables contrevenants et recommande la radiation en temps opportun des montants irrécouvrables;
- *Gestion des relations et du développement des activités* : sert de principal point de contact du Ministère dans ses relations avec d'autres gouvernements et organismes.

Comme il est indiqué plus haut, plus de 95 % des taxes sur le tabac, l'essence et les carburants sont perçues par un nombre relativement peu élevé de fabricants et de grossistes désignés comme percepteurs.

TAXES SUR LE TABAC

À la fin de notre vérification au début de 2008, la taxe sur les cigarettes et le tabac coupé était de 12,35 cents par cigarette ou par gramme de tabac coupé, tandis que la taxe sur les cigares correspondait à 56,6 % d'un coût taxable prédéterminé.

Le taux de la taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, en particulier, a monté en flèche depuis 1999, comme le montre la Figure 2.

Ces hausses étaient censées fournir des revenus fiscaux additionnels et répondre à certains autres objectifs stratégiques, dont la réduction des taux de tabagisme. Cependant, elles constituent en même temps une forte incitation à la contrebande et à la contrefaçon des produits du tabac en Ontario. C'est pourquoi le Ministère doit se doter de politiques et procédures suffisamment robustes pour s'assurer, dans la mesure du possible, que le montant exact de la taxe sur tous les produits du tabac est déclaré et payé.

MANQUE À GAGNER FISCAL

Malgré l'incitation accrue à la contrebande des produits du tabac, nous avons constaté que les systèmes et procédures mis en place par le Ministère pour percevoir les taxes sur le tabac n'avaient pas subi de modifications ou d'améliorations substantielles

Figure 2 : Taux de taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, 1999-2006 (cents/cigarette et cents/gramme)

Source des données : Ministère du Revenu

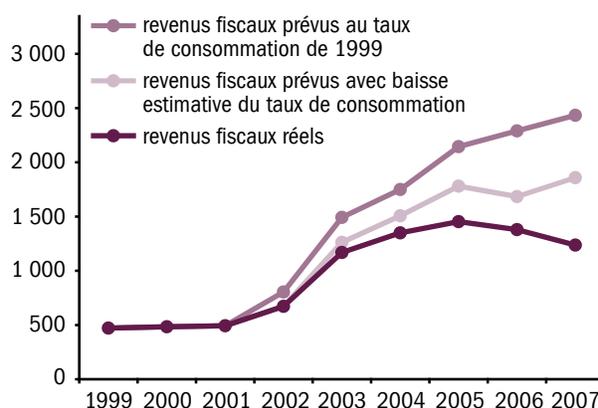
Date d'entrée en vigueur	Tabac Taux de taxe
6 novembre 1999	2,65
6 avril 2001	3,65
1 ^{er} août 2001	3,65
2 novembre 2001	4,45
18 juin 2002	8,60
25 novembre 2003	9,85
19 mai 2004	11,10
19 janvier 2005	11,725
1 ^{er} février 2006	12,35

depuis notre dernière vérification en 2001. Il fait peu de doute que la consommation de produits du tabac non taxés et le manque à gagner fiscal résultant ont augmenté ces dernières années. En effet, comme la taxe est 4,7 fois plus élevée qu'en 1999 et en supposant un taux de consommation constant depuis 1999, on pourrait s'attendre à ce que les taxes sur le tabac aient rapporté 2,2 milliards de dollars en 2006-2007 plutôt que les 1,2 milliard de dollars effectivement perçus. Or, il est généralement reconnu que la consommation de tabac est en baisse depuis quelques années. Dans son enquête annuelle sur l'usage du tabac au Canada, Santé Canada estimait que la consommation globale de tabac en Ontario avait diminué d'environ 27 % entre 1999 et 2007. Même avec une baisse de 27 % depuis 1999, la forte hausse des taxes sur le tabac enregistrée durant cette période aurait dû faire passer les revenus fiscaux annuels d'environ 500 millions de dollars en 1999 à un maximum de 1,7 milliard de dollars en 2007.

Une comparaison des revenus annuels *réels* tirés de la taxe sur le tabac aux revenus *prévus*, fondée sur un taux de consommation constant et sur une baisse cumulative de la consommation totalisant 27 % pour la période allant de 1999 à 2007, est présentée à la Figure 3. En supposant que la consommation ait baissé de 27 % depuis 2001, le manque à gagner fiscal pour la seule année 2007 pourrait se situer autour de 500 millions de dollars.

Figure 3 : Revenus prévus et revenus réels tirés de la taxe sur le tabac, 1999-2007 (en millions de dollars)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



RECOMMANDATION 1

Afin de réduire les pertes de revenus liées à la taxe sur le tabac, le ministère du Revenu doit évaluer les options stratégiques dont il dispose pour affaiblir l'incitation à la contrebande et la vente de tabac illégal. Ces options pourraient inclure des sanctions plus vigoureuses en cas d'inobservation et une application mieux ciblée des dispositions de la *Loi de la taxe sur le tabac*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère continuera de travailler avec les ministères partenaires et d'autres administrations à affaiblir l'incitation à la contrebande et la vente du tabac illégal.

Le Ministère a mis en œuvre certaines des nouvelles dispositions d'exécution de la *Loi de la taxe sur le tabac*. Par exemple, pour s'assurer que la taxe sur les produits du tabac vendus au détail en Ontario est payée, le Ministère a institué le Programme d'inspection des détaillants de tabac en mars 2006. Les inspecteurs du Ministère visitent actuellement 600 détaillants par mois en moyenne. Ce programme ciblé donne de bons résultats, le nombre de cas dans lesquels on a découvert des cigarettes de contrebande ayant baissé de 50 % en deux ans.

En ce qui concerne le manque à gagner lié à la taxe sur le tabac, il est impossible d'en évaluer le montant réel avec certitude. Si toutes les cigarettes illégales étaient éliminées, il serait difficile de quantifier le nombre de consommateurs qui cesseraient de fumer parce qu'ils refusent de payer le coût actuel des cigarettes légales. Le Ministère ne pourrait donc pas récupérer des revenus fiscaux équivalant au manque à gagner estimatif. Le niveau potentiel d'inobservation préoccupe le Ministère, et la complexité de la question exigera une combinaison de mesures stratégiques et administratives et d'activités d'exécution de la loi.

SÉCURITÉ FRONTALIÈRE ET CONTRÔLE DU COMMERCE ILLÉGAL DU TABAC

La sécurité frontalière et le contrôle du commerce illégal du tabac relèvent principalement de la responsabilité conjointe de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de la GRC et de l'OPP, travaillant de concert avec la Direction des enquêtes spéciales du Ministère. Nous avons interviewé des représentants des quatre organismes et il était évident qu'ils connaissaient généralement la source du commerce illégal du tabac et qu'ils reconnaissaient l'envergure du problème. Ils ont toutefois avoué que leur capacité d'intervention était limitée par certains facteurs, dont le manque de ressources et d'autres soutiens. En ce qui concerne l'OPP, par exemple, ces facteurs comprenaient :

- des ressources humaines et matérielles insuffisantes;
- le fait que les personnes reconnues coupables d'infractions à la *Loi de la taxe sur le tabac* n'ont pas de casier judiciaire, ce qui leur permet de traverser de nouveau la frontière;
- les questions de compétence entre les différents services de police, dont des politiques en matière de poursuite qui limitent le nombre d'arrestations;
- l'incapacité d'obliger les coupables à payer les amendes imposées par le tribunal.

La récente baisse des revenus tirés de la taxe sur le tabac et notre estimation de la consommation totale de tabac donnent à penser que le nombre de cartouches passées en contrebande en Ontario pourrait se situer autour de 20 millions pour la seule année 2007 (il y a généralement 200 cigarettes dans un carton). Nous avons toutefois été informés que la GRC, l'OPP, l'ASFC et la Direction des enquêtes spéciales du Ministère avaient saisi un total combiné inférieur à 1 million de cartouches en 2007 – ce qui représenterait moins de 5 % du commerce illégal potentiel.

Il existe aussi de nombreuses données empiriques démontrant l'importance du commerce illégal du tabac. Par exemple :

- L'Association canadienne des dépanneurs en alimentation a commandé une étude des mégots de cigarette ramassés à l'extérieur de 55 écoles secondaires de l'Ontario entre le 18 septembre et le 5 octobre 2007. Les chercheurs ont constaté que 31 % des mégots provenaient de cigarettes illégales ou d'origine inconnue.
- Dans son enquête sur l'usage du tabac au Canada, Santé Canada rapportait que 21 % des fumeurs avaient déclaré acheter des cigarettes exemptes de taxe produites par des fabricants des Premières nations.
- Il existe de nombreuses sources bien connues de cigarettes illégales, dont des sites Internet et les « cabanes à tabac » situées dans des réserves des Premières nations ou à proximité.

Nous observons également que le commerce illégal du tabac contrevient à la loi interdisant les ventes aux mineurs et contourne les mesures de contrôle telles que les messages relatifs à la santé qui doivent paraître sur les paquets de cigarettes et la divulgation des ingrédients toxiques.

RECOMMANDATION 2

Le ministère du Revenu doit consulter l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et l'OPP et travailler en étroite collaboration avec ces organismes pour rallier les ressources et apporter les changements stratégiques qui permettront de lutter plus efficacement contre l'importation illégale des cigarettes et d'autres produits du tabac en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère continuera de promouvoir des partenariats avec les organismes précités tout en reconnaissant le mandat multiple de chacun d'eux. Tous ces organismes reconnaissent d'ailleurs les avantages de travailler en synergie et d'éliminer les chevauchements dans la mesure du possible.

La récente création de l'Unité d'évaluation des renseignements permettra à la Direction des enquêtes spéciales d'adopter une approche plus proactive, de mieux coordonner les projets conjoints avec ses partenaires actuels et d'élargir son réseau de partenaires.

SYSTÈME D'ATTRIBUTION DU TABAC DANS LES RÉSERVES DES PREMIÈRES NATIONS

La *Loi sur les Indiens*, qui relève du fédéral et l'emporte sur les lois fiscales provinciales, stipule que les personnes définies comme étant des Indiens au sens de la loi ne sont pas assujetties à la taxe dans certains cas. C'est pourquoi l'Ontario permet aux membres des Premières nations d'acheter des produits du tabac exempts de taxe dans les réserves pour leur usage personnel.

Le règlement pris en application de la *Loi de la taxe sur le tabac* de l'Ontario limite le nombre de cigarettes exemptes de taxe qu'une réserve peut acheter à 2,5 cartouches par mois pour chaque membre adulte qui fume et qui vit dans la réserve, et à 2,7 cartouches par mois pour chaque membre adulte qui fume et qui vit hors réserve. Le pourcentage estimatif de fumeurs adultes dans chaque réserve est fondé sur les données de Statistique Canada concernant les habitudes de tabagisme chez les membres des Premières nations de l'Ontario. Le règlement permet aussi aux réserves d'acheter un autre 10 % du total attribué pour les occasions spéciales et un autre 20 % lorsque le conseil de bande accepte de répartir l'allocation entre les détaillants de la bande et de surveiller leurs ventes de tabac.

Nous avons examiné les déclarations de la taxe sur le tabac produites par les trois grands fabricants de cigarettes et d'autres percepteurs désignés et constaté qu'ils avaient tous dit s'être conformés au système d'attribution et avoir limité leurs ventes de cigarettes exemptes de taxe aux réserves des Premières nations au maximum permis par règlement.

Cependant, nous croyons comprendre que certains fabricants/grossistes qui exercent des activités dans les réserves y vendent des cigarettes en sus du maximum attribué à la bande. Par exemple, un de ces fabricants/grossistes a vendu, à 16 réserves, une moyenne de 27 cartouches par mois pour chaque fumeur adulte de la bande et, à une autre réserve, plus de 400 cartouches par mois – ce qui va bien au-delà de ce qu'une personne pourrait raisonnablement consommer elle-même – et il est presque certain que cette quantité comprend des cigarettes destinées à la vente à des non-membres.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- À lui seul, un fabricant/grossiste a vendu plus de 250 % du total attribué à la bande pour l'exercice 2006-2007 pour tous les membres adultes qui fument et qui vivent en Ontario, ce qui a fait perdre au Ministère plus de 100 millions de dollars en revenus fiscaux pour ce seul exercice.
- Le même fabricant/grossiste a vendu des cigarettes exemptes de taxe à 28 détaillants non inscrits auprès du Ministère et donc non autorisés à acheter et à revendre des cigarettes exemptes de taxe.

RECOMMANDATION 3

Afin de respecter l'intention du système d'attribution aux réserves des Premières nations, et d'empêcher le détournement de cigarettes non taxées à des fins de vente et de consommation hors réserve, le ministère du Revenu doit s'assurer que les achats effectués par une réserve auprès de toutes ses sources, dont les fabricants et grossistes qui exercent leurs activités dans la réserve même, ne dépassent pas le maximum autorisé. Le Ministère doit aussi envisager d'autres options telles que le renforcement des mesures qui encouragent les conseils de bande des Premières nations à réduire ou éliminer la production ou l'achat dans la réserve de cigarettes destinées à la consommation hors réserve.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous continuerons de travailler à l'intérieur du cadre gouvernemental de discussions avec les Premières nations.

Les réserves des Premières nations relèvent surtout de la responsabilité fédérale. Ainsi, même si le marchand de tabac qui exerce ses activités dans une réserve est assujéti à certaines exigences liées à la taxe provinciale sur le tabac, dont l'obligation d'obtenir un permis de grossiste ou de vendeur et de percevoir la taxe sur le tabac auprès des non-Indiens, la capacité de la province à appliquer les lois provinciales sur le tabac dans les réserves est limitée.

Pour faciliter une coordination plus efficace entre les ordres de gouvernement, l'Ontario a récemment modifié la *Loi de la taxe sur le tabac* de façon à permettre l'échange de renseignements avec d'autres gouvernements et municipalités et leurs organismes, conseils et commissions lorsque ces renseignements servent à appliquer les lois concernant la fabrication, la distribution, l'exportation, l'importation, l'entreposage, la vente ou la commercialisation du tabac.

Dans le discours du Trône de 2007 et le budget de l'Ontario de 2008, le gouvernement provincial a déclaré son intention de travailler de concert avec les peuples autochtones de l'Ontario pour multiplier leurs possibilités de développement économique et améliorer leur qualité de vie.

TAXES SUR LES CIGARES

Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous recommandions au Ministère d'envisager un système d'attribution pour les cigares semblable à celui en place pour les cigarettes. Comme le Ministère n'avait pas encore donné suite à cette recommandation au moment de notre vérification, l'Ontario est une des trois administrations canadiennes – le Nunavut et

le Yukon sont les deux autres – qui ne limitent pas les ventes de cigares non taxés dans les réserves des Premières nations.

Comme au moment de notre vérification en 2001, le Ministère et nous-mêmes sommes d'avis que les cigares vendus dans les réserves ou à celles-ci génèrent des pertes fiscales importantes. Par exemple, le Ministère a déterminé qu'en 2006-2007 :

- Les fabricants hors réserve ont vendu environ 76 millions de cigares non taxés à des réserves des Premières nations en sus du taux de consommation de la réserve tel qu'estimé par le Ministère.
- La taxe non perçue sur ces 76 millions de cigares est estimée à environ 26,6 millions de dollars.
- Presque tous les cigares exonérés de taxe avaient été vendus à seulement deux réserves.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que le nombre de cigares exonérés de taxe vendus aux réserves des Premières nations est raisonnable et que les cigares ne sont pas détournés à des fins de vente et de consommation non taxée hors réserve, le ministère du Revenu doit élaborer et mettre en œuvre un système d'attribution pour les cigares semblable à celui qui existe pour les cigarettes, comme cela se fait dans la plupart des provinces canadiennes, et veiller à ce que ce système soit respecté.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le Ministère est en train d'examiner les options pour un système d'attribution de cigares et il continue de consulter les parties intéressées au sujet des questions existantes et émergentes qui influent sur la possibilité de mettre en œuvre un tel système. La prochaine chose à faire serait de modifier la réglementation afin de pouvoir étendre le système d'attribution aux cigares.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DES CIGARETTES

Il y a trois grands fabricants reconnus de cigarettes de marque canadienne qui fabriquent ou importent des cigarettes en Ontario. Les cigarettes qui sont fabriquées à des fins de consommation taxable en Ontario sont marquées par une languette jaune dans l'enveloppe de chaque paquet. Les cigarettes fabriquées à des fins de consommation dans d'autres territoires ou destinées à un usage exempt de taxe dans les réserves des Premières nations sont marquées par une languette d'une couleur autre que jaune.

Il existe au moins trois façons d'obliger les fabricants de cigarettes à rendre compte du nombre de cigarettes produites et vendues, et de s'assurer que le montant exact de la taxe est déclaré et payé. Le Ministère peut notamment :

- placer des représentants dans les installations de production pour qu'ils puissent observer les cigarettes produites et en rendre compte;
- exiger des fabricants qu'ils rendent compte de façon vérifiable de la quantité achetée de feuilles de tabac brut afin de pouvoir déterminer le nombre de cigarettes produites;
- exiger des fabricants de cigarettes qu'ils marquent les cigarettes libérées de taxe, par exemple en apposant une languette jaune sur les paquets, comme ils le font depuis notre dernière vérification en 2001, puis exiger des fabricants de cigarettes et de languettes qu'ils déclarent la quantité de languettes jaunes achetée et utilisée et rapprocher cette quantité avec le montant de la taxe versée au Ministère.

En conséquence de notre recommandation de 2001 à cet égard, le Ministère reçoit des données mensuelles sur l'achat et l'utilisation des languettes par chaque fabricant de cigarettes ainsi que sur les ventes des fabricants de languettes aux fabricants de cigarettes et ce, depuis janvier 2006. Ces données sont toutefois peu utiles, car :

- Les renseignements fournis par les fabricants de languettes et les fabricants de cigarettes

ne font pas de distinction entre les languettes jaunes et les languettes d'autres couleurs utilisées à des fins de consommation hors taxe dans les réserves ou de vente taxable à l'extérieur de l'Ontario.

- Le Ministère n'a pas encore essayé de déterminer si la quantité de languettes utilisées est raisonnable par rapport au montant de la taxe versée au titre des ventes de produits taxables à languette jaune.

Notre examen des achats de languettes par les fabricants de cigarettes et des ventes déclarées par les fabricants de languettes nous a permis de repérer un certain nombre d'écarts. Au cours du même mois, par exemple, un fabricant de languettes a déclaré avoir vendu 14 millions de mètres de languettes de plus que les achats correspondants déclarés par le fabricant de cigarettes. D'après nos estimations, si toutes ces languettes étaient jaunes et qu'elles ont servi à marquer des produits taxables mais non déclarés comme tels, elles pourraient représenter des pertes fiscales d'environ 173 millions de dollars.

RECOMMANDATION 5

Le ministère du Revenu doit évaluer les différentes options dont il dispose pour s'assurer que toutes les cigarettes fabriquées et emballées à des fins de consommation taxable en Ontario sont déclarées et que la taxe applicable est payée. S'il décide de continuer d'utiliser des languettes jaunes pour marquer les paquets de cigarettes destinés à la consommation taxable en Ontario, il doit :

- recueillir des renseignements suffisamment détaillés sur la quantité de languettes jaunes vendue aux fabricants de cigarettes et sur la quantité achetée et utilisée par ceux-ci;
- rapprocher l'information reçue afin de déterminer si l'utilisation déclarée des languettes jaunes est raisonnable par rapport aux ventes taxables déclarées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. La Loi et ses règlements ont été modifiés afin d'établir un système permettant de surveiller la fabrication, la distribution, l'inventaire, la vente et l'utilisation des languettes en Ontario. Des amendes et d'autres sanctions sont prévues en cas d'inobservation.

Depuis la dernière vérification, le Ministère a inscrit les trois fabricants de languettes, qui lui communiquent des renseignements sur les languettes jaunes produites et vendues.

Le Ministère essaiera de rapprocher cette information avec le nombre de paquets de cigarettes fabriqués et sur lesquels une languette a été apposée. Pour ce faire, il devra notamment tenir compte des languettes gaspillées en cours de production (par exemple, parce qu'elles s'entortillent dans la machine) et du fait que les fabricants de cigarettes changent parfois la taille et la forme des paquets de cigarettes, ce qui modifie la longueur de la languette utilisée pour chaque paquet.

Comme il est suggéré dans la recommandation, le Ministère déterminera si l'information fournie par les fabricants de languettes peut l'aider à valider les données transmises par les fabricants de cigarettes sur les ventes taxables et les ventes exonérées de taxe.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE TAXE SUR LE TABAC

Les percepteurs désignés, les importateurs, les exportateurs et les transporteurs de produits du tabac doivent produire des déclarations mensuelles suivant un format prescrit. Ces déclarations doivent inclure :

- des renseignements sur la production, l'importation et l'exportation de la marchandise visée;

- des listes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés;
- des listes qui ventilent le montant total des ventes taxables.

L'information contenue dans ces déclarations est censée fournir au Ministère des éléments de corroboration par des tiers suffisamment détaillés pour lui permettre de déterminer si les données sur les ventes taxables déclarées par les percepteurs désignés sont complètes et exactes.

Cependant, notre examen du traitement des déclarations de taxe et d'un échantillon de ces déclarations nous a permis de constater ce qui suit :

- Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas reçu, ou ne pouvait pas trouver, certaines des déclarations que nous avons demandé à examiner.
- Bon nombre des déclarations examinées étaient incomplètes, par exemple parce qu'il manquait certaines des annexes détaillées requises.
- Les déclarations examinées ne prouvaient pas que le Ministère avait essayé de vérifier si l'information fournie était exacte et complète. Les personnes qui ont traité les déclarations se seraient plutôt contentées de vérifier si le paiement reçu était égal au montant de la taxe payable déclarée.

Nous avons examiné un petit échantillon de déclarations et constaté que, dans de nombreux cas par exemple, les achats exonérés de taxe déclarés par un percepteur ne correspondaient pas aux ventes exonérées de taxe à ce percepteur déclarées par le vendeur. Les écarts, quoique généralement faibles, pourraient représenter un total important.

Nous avons également observé que les déclarations de taxe étaient examinées et traitées manuellement. Nous sommes d'avis que, vu le volume de transactions, le Ministère devrait refaire le point afin de déterminer s'il dispose des ressources en personnel nécessaires pour traiter les déclarations de façon efficace.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à faire en sorte que toutes les cigarettes et tous les cigares produits et importés soient pris en compte et à déterminer si les ventes taxables déclarées sont raisonnables, le ministère du Revenu doit :

- s'assurer qu'il reçoit et conserve toutes les déclarations requises, que les déclarations sont complètes et qu'elles comprennent toutes les annexes requises;
- procéder à un examen minutieux d'un échantillon de données déclarées afin d'en vérifier l'intégralité et l'exactitude;
- assurer un suivi diligent des points importants, inhabituels ou discutables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. En 2005, le Ministère a créé trois nouvelles annexes pour déterminer si les ventes taxables déclarées étaient raisonnables. Or, l'industrie a beaucoup changé depuis 2005. Les annexes ne pouvaient donc pas être remplies par les percepteurs extraprovinciaux qui n'ont pas d'installations de fabrication en Ontario. Le Ministère a fait des concessions administratives provisoires parce que ces percepteurs ne pouvaient pas fournir les données demandées ou qu'ils auraient dû assumer un fardeau administratif indu pour remplir les nouvelles annexes.

Le Ministère a entrepris un examen afin d'identifier les renseignements requis pour évaluer de façon efficace l'intégralité et l'exactitude des données sur les ventes taxables de produits du tabac en Ontario.

TAXES SUR L'ESSENCE ET LE DIESEL

Bien que les taux des taxes sur l'essence et le diesel utilisés à des fins de transport n'aient pas augmenté depuis notre dernière vérification en 2001, les revenus ont grimpé d'environ 15 % durant cette période

de sept ans. Les taux de taxe actuels, ainsi que les revenus perçus en 2000-2001 et 2007-2008, sont illustrés à la Figure 4.

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

Les systèmes et procédures ministériels de perception des taxes sur l'essence et le diesel n'ont pas changé depuis notre dernière vérification en 2001. Ils fonctionnent comme suit :

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

Figure 4 : Revenus fiscaux par type de carburant, 2000-2001-2007-2008

Source des données : Ministère du Revenu

Produit	Taxe (cents/litre)	Revenus de	Revenus de
		2007-2008 (en millions de dollars)	2000-2001 (en millions de dollars)
essence au plomb	17,7	2 368	2,045
essence sans plomb	14,7		
diesel non ferroviaire	14,3	707	613
diesel ferroviaire	4,5	29	30
propane	4,3	3	10
carburant d'aviation	2,7	67	56

- Les exportateurs et les transporteurs de produits pétroliers doivent s'inscrire auprès du Ministère. Bien qu'ils ne soient pas tenus de verser les taxes, ils doivent produire des déclarations mensuelles détaillant l'itinéraire des produits pétroliers. Cette information est censée aider le Ministère à déterminer si tous les produits offerts à la consommation taxable sont déclarés.
- Les importateurs non inscrits auprès du Ministère sont tenus de verser la taxe provinciale applicable à l'Agence des services frontaliers du Canada au moment où ils importent un produit taxable; l'Agence remet ensuite la taxe au Ministère.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DE L'ESSENCE ET DU DIESEL

Pratiquement toute la production pétrolière de l'Ontario est le fait de quatre sociétés qui exploitent cinq raffineries. Au moment de notre vérification de 2001, nous avons remarqué que le Ministère ne demandait pas aux entreprises de raffinage de déclarer leur production réelle d'essence et de diesel. Par conséquent, le Ministère n'était pas en mesure à ce moment-là de déterminer si toute la production d'essence et de diesel était déclarée comme vendue ou comptabilisée à un autre titre, ni si le juste montant de taxe avait été déclaré et versé.

Nous sommes heureux de constater que, conformément à une des recommandations de notre *Rapport annuel 2001*, chaque raffinerie fait maintenant parvenir au Ministère des données mensuelles sur la quantité d'essence et de diesel qu'elle produit. Cependant, comme il est expliqué dans la section qui suit, rien n'indique que le Ministère vérifie l'exhaustivité et l'exactitude des données déclarées, que ce soit au moment du traitement des déclarations ou dans le cadre de vérifications subséquentes. Par conséquent, nous restons préoccupés par le fait que le Ministère ne vérifie pas si toute la production d'essence et de diesel est déclarée comme vendue

ou comptabilisée à un autre titre, et si le juste montant de taxe est bel et bien déclaré et versé.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE TAXE SUR L'ESSENCE ET LE DIESEL

Comme dans le cas de la taxe sur le tabac, les transporteurs d'essence et de diesel et les percepteurs désignés doivent produire des déclarations mensuelles. Ces déclarations doivent comprendre des annexes dans lesquelles sont détaillés les ventes et achats exonérés de taxe entre percepteurs désignés, ainsi que les importations et les exportations et le montant total des ventes taxables.

Bien que le Ministère ait établi une liste de contrôle détaillée pour le traitement des déclarations depuis notre dernière vérification, cette liste n'est pas utilisée. Nous avons été informés que la fonction de traitement des déclarations de taxe est essentiellement un examen de haut niveau visant à s'assurer que, par exemple, les annexes requises sont jointes à la déclaration et corroborent la taxe totale déclarée, et que le montant de la taxe déclarée est bien reçu. Cependant, lorsqu'il manquait des annexes ou des données, rien n'indiquait dans la plupart des cas que le Ministère avait assuré un suivi ou effectué un examen de supervision.

Nous avons appris que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac avait créé une fonction de vérification au bureau afin de soumettre l'information fournie dans les déclarations à une analyse et à une vérification détaillée. Cette fonction a toutefois disparu après la réorganisation ministérielle de 2005-2006 et il n'existe actuellement aucun processus permettant de vérifier si l'information déclarée est complète et exacte. Par exemple, le Ministère n'a aucun moyen de rapprocher les achats et les ventes exonérés de taxe déclarés entre des percepteurs désignés, ou de vérifier les importations et exportations déclarées par les percepteurs par rapport à l'information soumise indépendamment par les transporteurs interterritoriaux.

Nous avons fait un examen détaillé des déclarations de taxe produites par sept percepteurs différents pour un mois donné et constaté ce qui suit :

- Les percepteurs désignés ont déclaré avoir vendu à d'autres percepteurs 128 millions de litres de carburant exonéré de taxe de plus que la quantité que ces percepteurs ont déclaré avoir achetée. Si ce carburant a été vendu au détail, par exemple, et que le montant approprié de la taxe a été payé par le consommateur mais jamais remis au Ministère, les pertes fiscales pourraient atteindre 19 millions de dollars.
- Les importations et les exportations exonérées de taxe déclarées par les percepteurs ne pouvaient pas être corroborées par les déclarations des transporteurs indiquant que le produit a été expédié à l'extérieur de l'Ontario, parce que les déclarations de taxe des percepteurs ne précisent pas le nom des transporteurs. Par ailleurs, les exportateurs sont censés soumettre les documents douaniers, les connaissements et les factures se rapportant au produit exporté, mais ils négligent souvent de le faire.

Nous avons remarqué que, depuis notre dernière vérification, le Ministère avait mis au point un système informatisé qui compare électroniquement les données saisies manuellement aux annexes des déclarations. Cependant, le système n'a pas été testé et mis en œuvre, de sorte que les déclarations font encore l'objet d'un traitement et d'une vérification manuels. Cela nous semble peu pratique, étant donné le nombre de transactions et les ressources affectées à cette fonction.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à s'assurer que toute l'essence et tout le diesel produits peuvent être pris en compte et à déterminer si les ventes taxables déclarées sont raisonnables, le ministère du Revenu doit :

- vérifier si toutes les déclarations reçues sont bien remplies et si elles comprennent, par exemple, toutes les annexes détaillées et autres documents requis;

- prélever un échantillon de déclarations et examiner avec soin les renseignements fournis afin de déterminer s'ils sont complets et exacts;
- assurer un suivi diligent des points importants, inhabituels ou discutables;
- accélérer la mise en œuvre prévue d'une fonction informatisée de traitement des déclarations de taxe.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Comme nous l'indiquons dans notre réponse à la Recommandation 6, le Ministère a entrepris un examen afin de déterminer les renseignements requis pour évaluer de façon efficace l'intégralité et l'exactitude des données sur les ventes taxables d'essence et de diesel en Ontario. Il a également pris des mesures pour renforcer les pratiques et contrôles administratifs liés à l'entreposage et à la conservation des déclarations de taxe.

Le Ministère restera à l'affût des possibilités d'améliorer les processus de rapprochement au moment du transfert de l'administration de la taxe sur l'essence et les carburants au système fiscal intégré du Ministère appelé ONT-TAXS.

EXEMPTIONS À LA TAXE SUR L'ESSENCE

En vertu de la *Loi de la taxe sur l'essence*, les membres des Premières nations titulaires d'un certificat d'exemption valide délivré par l'Ontario peuvent effectuer des achats d'essence exonérés de taxe dans une réserve pour leur propre usage.

Pour chaque vente exonérée de taxe, le détaillant doit remplir un reçu prénuméroté délivré par le Ministère sur lequel il indique :

- la date de la vente;
- le nom de l'acheteur et le numéro d'immatriculation de son véhicule;
- le produit total de la vente (avec la taxe);
- le nombre de litres vendus;

- la taxe provinciale par litre;
- le montant de la taxe incluse dans le produit total de la vente;
- le coût net pour la personne membre d'une Première nation qui détient la carte d'exemption.

Le reçu doit être signé par l'acheteur et porter l'empreinte du certificat d'exemption.

Dans la plupart des cas, le détaillant paie la taxe sur l'essence au moment de l'achat du stock d'essence, puis il présente une demande de remboursement directement au Ministère. Le montant total de la taxe sur l'essence remboursée aux Premières nations pour l'exercice 2007-2008 s'élevait à environ 21,3 millions de dollars.

Le Ministère doit examiner les demandes de remboursement pour s'assurer qu'elles sont complètes et exactes et pour repérer les achats en grandes quantités ou autres achats inhabituels. Si nécessaire, le Ministère doit communiquer avec le détaillant ou l'acheteur pour obtenir les renseignements supplémentaires dont il a besoin pour vérifier la légitimité des achats exonérés de taxe. D'après l'information fournie par le Ministère, 55 demandes de remboursement auraient été rajustées ou refusées en 2006 et 2007. La valeur totale des montants rajustés ou refusés est toutefois inconnue.

Notre examen d'un échantillon de demandes de remboursement acceptées par le Ministère a soulevé de nombreuses questions semblables à celles notées dans notre *Rapport annuel 2001*. Par exemple :

- Dans nombre de cas, les reçus ne portaient pas l'empreinte du certificat d'exemption ou n'indiquaient pas le numéro d'immatriculation du véhicule.
- Il arrivait souvent aux détaillants de soumettre des reçus numérotés consécutivement pour l'achat de quantités identiques d'essence, ce qui aurait dû entraîner un suivi ou le rejet de la demande. Par exemple, un détaillant avait soumis 16 reçus numérotés consécutivement pour 53 litres chacun, tandis qu'un autre en avait soumis 15 pour 47,11 litres chacun.

Nous avons également constaté que les certificats d'exemption délivrés par la province ne viennent jamais à expiration, et que les contrôles connexes étaient peu rigoureux. Par exemple :

- Avant l'an 2000, le Ministère ne conservait pas de données sur le nombre de certificats d'exemption délivrés ou leurs titulaires.
- Bien que le Ministère conserve des données sur le nombre de certificats d'exemption délivrés et leurs titulaires depuis 2000, il n'y a pas de procédures en place pour l'empêcher de délivrer un nouveau certificat à quelqu'un qui en détenait déjà un avant 2005, ou pour annuler les certificats d'exemption antérieurs.

RECOMMANDATION 8

Pour que seuls les achats d'essence admissibles donnent droit à un remboursement de la taxe sur l'essence, le ministère du Revenu doit :

- faire preuve d'une plus grande vigilance dans son examen des reçus et, dans le cas des reçus contestables ou incomplets, veiller à ce qu'un suivi approprié soit fait auprès du détaillant avant d'autoriser le remboursement;
- renforcer ses procédures de délivrance et d'annulation des certificats d'exemption des Premières nations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En septembre 2008, le Ministère a adopté un système de réception électronique des demandes de remboursement de la taxe sur l'essence présentées par des membres des Premières nations afin d'améliorer la validation des remboursements et des certificats d'exemption. Il continuera de travailler avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) à la modernisation de la carte d'Indien inscrit afin d'améliorer et de rationaliser le versement des remboursements législatifs aux membres des Premières nations.

VÉRIFICATION DES TAXES SUR L'ESSENCE, LE DIESEL ET LE TABAC

Comme l'information fournie dans les déclarations de taxe n'est pas vérifiée au moment du traitement et qu'il n'existe pas de fonction de vérification au bureau, il est d'autant plus important d'effectuer des vérifications sur place pour repérer les taxes non déclarées ou non payées. Nous avons remarqué qu'au cours des quatre dernières années, les vérifications des taxes sur l'essence et le diesel avaient coûté environ 5,4 millions de dollars par an en moyenne, par rapport à 1,7 million de dollars pour les vérifications de la taxe sur le tabac.

Étendue de la vérification

Bien que les responsables des autres programmes de taxation du Ministère aient établi des seuils de revenu fiscaux pour les inscrits afin de se fixer des objectifs quant à l'étendue de la vérification, il n'y avait pas de seuils semblables pour les programmes de taxe sur l'essence, le diesel et le tabac. Nous avons été informés que le Ministère avait plutôt pour objectif de vérifier les percepteurs qui sont les plus importants et qui présentent le plus de risques sur un cycle de quatre ans afin de respecter le délai prescrit dans la loi pour l'émission d'un avis de nouvelle cotisation. Trente-huit des 104 percepteurs de la taxe sur le tabac et sept des 89 percepteurs de la taxe sur l'essence et les carburants appartenaient à cette catégorie.

Nous avons examiné l'étendue de la vérification de ces percepteurs par le Ministère et constaté ce qui suit :

- Seulement quelques-uns des 38 grands percepteurs de la taxe sur le tabac avaient été vérifiés au moins une fois tous les quatre ans comme prévu. Certains autres ont été vérifiés une seule fois au cours des six dernières années, mais beaucoup d'entre eux, dont les trois principaux fabricants, ont été vérifiés seulement une fois en 10 ou 15 ans. De même, la majorité des autres petits percepteurs n'ont pas été vérifiés depuis dix ans.

- Les sept grands percepteurs de la taxe sur l'essence et le carburant diesel ont été vérifiés tous les quatre ans comme prévu. Cependant, la majorité des 82 autres petits percepteurs n'ont pas été vérifiés depuis dix ans.

Dossiers de vérification

Les vérifications aident à déterminer si le juste montant de taxe a été déclaré et versé. Pour cette raison, il est nécessaire de conserver les documents de vérification pertinents pour démontrer que les vérifications ont été planifiées et effectuées de façon satisfaisante. Nous avons donc demandé un échantillon des dossiers de vérification pour notre examen.

Nous avons constaté que les avis de cotisation étaient étayés de façon adéquate, mais nous avons certaines préoccupations :

- Plusieurs des dossiers de travail demandés étaient introuvables et n'ont donc pas pu être examinés.
- En général, rien n'indiquait que le Ministère avait planifié ses vérifications de manière à repérer les secteurs à risque élevé d'inobservation et à appliquer les procédures de vérification nécessaires. Étant donné les ressources de vérification très limitées que le Ministère a affectées à la vérification des taxes sur l'essence, le diesel et le tabac, il est particulièrement important de bien planifier la vérification afin de concentrer les efforts sur les secteurs présentant les risques les plus élevés.
- Bien que le Ministère ait mis au point un programme de vérification détaillé comme nous le recommandions dans notre rapport de 2001, nous avons constaté que ce programme n'était pas mentionné dans les dossiers examinés ou, lorsqu'il l'était, que les vérifications n'avaient pas été approuvées et étayées par des renvois indiquant les étapes suivies.
- En général, la plupart des dossiers de travail étaient difficiles à suivre et se composaient surtout de photocopies n'indiquant pas le travail de vérification accompli.

- À une exception près, les dossiers de travail ne contenaient aucune preuve que la vérification avait été examinée ou approuvée par la direction, que ce soit à l'étape de la planification ou à la fin du travail sur le terrain.

Nous avons également remarqué plusieurs cas dans lesquels les vérificateurs s'étaient fait dire par leurs gestionnaires de mettre fin à une vérification et d'émettre un avis de cotisation néant – indiquant qu'aucune taxe n'était due – sans expliquer pourquoi dans le dossier.

RECOMMANDATION 9

Pour que le travail de vérification soit planifié et exécuté de façon satisfaisante et qu'il démontre clairement si le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence ou le diesel a été déclaré et payé, le ministère du Revenu doit :

- vérifier les percepteurs désignés qui sont les plus importants et qui présentent les risques les plus élevés avant la fin de la période prévue de quatre ans afin de respecter le délai prescrit dans la loi pour l'émission d'un avis de nouvelle cotisation;
- s'assurer que tous les dossiers de travail sont conservés et qu'ils indiquent clairement le travail accompli et les décisions prises;
- veiller à ce que les décisions prises, à l'étape de la planification et à la fin du travail sur le terrain, soient examinées et approuvées par les superviseurs puis consignées, pour que les efforts soient concentrés sur les secteurs qui présentent les risques les plus élevés d'inobservation et que le travail requis pour atténuer les risques identifiés soit effectué de façon adéquate.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et est en train de la mettre en œuvre. Il a notamment identifié les percepteurs qui font des versements importants mais qui n'ont pas été vérifiés au cours des quatre dernières années et

il les vérifiera en priorité au cours de l'exercice actuel et du prochain exercice.

Dans la foulée de sa récente restructuration, la Direction de l'observation fiscale du Ministère a créé une unité de formation, qui est chargée d'appuyer l'exécution du programme et la formation continue des vérificateurs et de leurs gestionnaires. Un programme de formation sur la documentation des dossiers, qui sera offert au personnel de vérification, est en voie de préparation.

Les gestionnaires participeront avec plus de diligence au processus de vérification, depuis la sélection des entités à vérifier jusqu'à la documentation des dossiers en passant par la vérification des secteurs de risque.

D'autres améliorations seront apportées à la gestion du processus de vérification lors de la mise en œuvre d'initiatives ministérielles telles que la sélection fondée sur le risque et ONT-TAXS.

INSPECTIONS SUR PLACE

Inspections d'essence et de diesel

Le principal objectif de l'unité des inspections d'essence et de diesel est de décourager l'utilisation illégale de diesel coloré exonéré de taxe dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales. Les inspecteurs itinérants procèdent à des inspections routières aléatoires des véhicules à moteur diesel pour s'assurer qu'ils utilisent seulement du carburant non coloré sur lequel la taxe a été payée. Ils avaient aussi l'habitude de vérifier si les terminaux, les installations de stockage en vrac et les établissements de détail utilisaient du carburant coloré non taxé. Cependant, comme le risque que ces installations aient entreposé une grande quantité de carburant non taxé a été jugé faible, le nombre d'inspections a beaucoup diminué.

Lorsque les inspecteurs détectent l'utilisation illégale de carburant non taxé, ils délivrent une assignation pour infraction provinciale, laquelle

ressemble à une contravention. Ils peuvent aussi émettre un avis de cotisation fondé sur une estimation de la taxe payable pour tout le carburant utilisé depuis l'acquisition du véhicule, à moins que le propriétaire ne puisse prouver qu'il a payé la taxe applicable.

Nous avons remarqué qu'en 2006-2007, les sept inspecteurs d'essence et de diesel du Ministère avaient émis seulement 24 avis de cotisation, d'une valeur totale de 42 000 dollars. En 2007-2008, ces sept inspecteurs ont émis 38 avis de cotisation d'une valeur totale de 152 640 dollars. Ces résultats modestes se comparent à ceux obtenus en 2000-2001, lorsque 12 inspecteurs avaient émis des avis de cotisation totalisant 260 000 dollars, comme nous l'indiquons dans notre dernière vérification.

Rien n'indique que le Ministère a évalué l'étendue probable des différentes tentatives d'évasion fiscale et les risques connexes. Étant donné cette absence d'évaluation et le fait que chaque inspecteur émet un seul avis de cotisation tous les trois ou quatre mois en moyenne, nous doutons que le Ministère déploie ses inspecteurs de façon efficace.

RECOMMANDATION 10

Afin de maximiser les avantages de son programme d'inspections du diesel, le ministère du Revenu doit :

- évaluer formellement le risque que du carburant non taxé soit utilisé dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales ainsi que l'étendue probable du problème;
- élaborer une stratégie d'inspection qui est adaptée aux risques cernés et qui offre les meilleures chances de décourager ou de repérer l'utilisation illégale de carburant non taxé;
- évaluer les résultats des améliorations apportées à ses efforts d'exécution de la loi avant de conclure à la nécessité d'augmenter le nombre d'inspecteurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère passe fréquemment en revue sa stratégie de gestion du programme d'inspection du diesel coloré. Au cours du présent exercice par exemple, le Ministère a réduit la fréquence des inspections de terminaux et d'installations de stockage en vrac en reconnaissance du niveau d'observation fiscale. Il a plutôt décidé de mettre l'accent sur l'inspection des véhicules qui utilisent du carburant coloré, des grands consommateurs de diesel et des grossistes parce que les facteurs de risque dans ces secteurs ont augmenté avec le prix du carburant. La première chose à faire pour détecter les infractions est de prélever des échantillons de carburant dans les réservoirs de service des véhicules immatriculés appartenant à de gros consommateurs de diesel.

Programme d'inspection des détaillants de tabac

Le Ministère a instauré le Programme d'inspection des détaillants de tabac (le Programme) au début de 2006 et y a affecté 33 inspecteurs en 2007-2008. Nous croyons comprendre qu'il compte porter bientôt ce nombre à 58.

Dans le cadre du Programme, les inspecteurs visitent des dépanneurs et d'autres établissements de détail à la recherche de produits du tabac tels que les cigarettes non marquées illégales et les quantités de cigarettes portant des marques légales qui ne sont pas étayées par les factures du fournisseur. Lorsque les inspecteurs trouvent de tels produits, ils les saisissent et émettent un avis de cotisation équivalant à un montant de trois à huit fois la taxe qui aurait dû être payée sur les produits illégaux et les produits légaux mais non appuyés par des documents justificatifs satisfaisants.

Les dossiers du Ministère indiquent qu'en 2007-2008, les 33 inspecteurs ont visité environ 5 500 magasins, saisi environ 3 500 cartouches de cigarettes et émis des avis de cotisation dont la valeur totale s'élevait à environ 3,1 millions de dol-

lars. Nous croyons comprendre que la plupart des montants cotisés n'ont pas été perçus et pourraient ne jamais l'être si le magasin ferme ses portes. Nous avons également remarqué que la valeur des avis de cotisation émis en 2007-2008 avait baissé d'environ 40 % par rapport à l'année précédente, bien que la quantité de cigarettes saisies ait augmenté.

À première vue, cette initiative d'exécution de la loi semble porter fruit, et le Ministère prévoit de faire passer le nombre d'inspecteurs de dépanneurs à 58, ce qui correspondrait à une hausse de 75 %. Or, la quantité de cigarettes saisies et le montant des cotisations fiscales résultant des inspections représentent un très faible pourcentage du manque à gagner fiscal, que nous estimons à 500 millions de dollars par année. Nous nous demandons si des efforts accrus d'exécution dans d'autres secteurs donneraient de meilleurs résultats.

RECOMMANDATION 11

Le ministère du Revenu doit déterminer si l'élargissement prévu du Programme d'inspection des détaillants de tabac constitue la façon la plus efficace de détecter et de décourager les ventes de cigarettes non taxées, ou si des efforts plus concentrés au point de fabrication ou d'importation des cigarettes non taxées en Ontario ne donneraient pas de meilleurs résultats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Programme d'inspection des détaillants de tabac s'est révélé très efficace pour limiter la quantité de cigarettes non taxées ou illégales que les consommateurs peuvent acheter au détail.

Au cours des deux dernières années, les inspecteurs du Programme ont imposé des amendes de 7,9 millions de dollars et confisqué environ 828 000 cigarettes. L'augmentation du nombre d'inspecteurs permettra de visiter chaque détaillant environ une fois l'an. La présence physique d'employés du Ministère dans les collectivités de toute la province, conjuguée

à l'inspection des détaillants établis dans ces collectivités, s'est avérée un outil efficace pour juguler le problème de la contrebande au niveau des détaillants, qui, avec environ 15 000 à 25 000 magasins en Ontario, constituent le plus grand réseau d'établissements où les consommateurs peuvent acheter des cigarettes.

Le Ministère reconnaît que le Programme d'inspection des détaillants de tabac ne suffira pas à lui seul à régler le problème de la contrebande et que la participation d'autres organismes d'exécution de la loi et du gouvernement fédéral constitue un élément essentiel de la solution.

RÉINGÉNIERIE DES PROCESSUS OPÉRATIONNELS

Comme il est indiqué plus haut, les déclarations de taxe sur l'essence, le diesel et le tabac et les annexes à l'appui doivent être remises sur papier une fois par mois. Nous sommes d'avis que ce système est peu pratique, étant donné le nombre et la variété des transactions.

Au moment de notre vérification de 2001, le Ministère a déclaré qu'il avait entrepris un vaste projet de réingénierie opérationnelle en 1997. Ce projet était censé se terminer en 2001, mais ce délai a ensuite été reporté à 2003. Le projet prévoyait entre autres le développement des fonctions suivantes :

- la production électronique des déclarations de taxe, avec toutes les données requises à l'appui;
- le traitement électronique des déclarations;
- une grande capacité de comparaison et d'analyse des données pour aider à vérifier l'exactitude et l'intégralité des renseignements fournis dans les déclarations et les documents à l'appui.

Cependant, il semble maintenant que ce projet de réingénierie opérationnelle ne sera pas mené à terme et qu'il sera plutôt remplacé par un nouveau

système comptable ONT-TAXS pour les programmes de taxes à la consommation en 2009-2010. La conception et la fonctionnalité de base de ce nouveau système en sont encore à l'étape de la planification. Il n'a donc pas encore été déterminé si les fonctions qui devaient être incluses dans l'ancien projet de réingénierie opérationnelle le seront dans le nouveau système.

À notre avis, un système bien conçu qui englobe les fonctions précitées aiderait à repérer les transac-

tions au cours desquelles la taxe n'a pas été payée et qui exigent une enquête plus approfondie. Étant donné les milliards de dollars en jeu, nous encourageons le Ministère à investir les ressources nécessaires dans la planification et la conception initiale du système afin de disposer d'une fonctionnalité adéquate. Il faudrait aussi mener des recherches sur les meilleurs mécanismes de taxation des marchandises mis en place par d'autres administrations.