

Taxes sur l'essence, le diesel et le tabac

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2008*

Contexte

En 2009-2010, les taxes sur le tabac, l'essence et le diesel perçues par le ministère du Revenu (le Ministère) ont totalisé environ 4 milliards de dollars (4,3 milliards en 2007-2008), soit approximativement 6,2 % des revenus fiscaux de toutes sources de la province pour les deux exercices.

Au moment de notre vérification de 2008, nous avons mentionné que 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, avait beaucoup augmenté depuis notre vérification de 2001. En fait, nous étions d'avis en 2008 que le manque à gagner fiscal pour l'exercice 2006-2007 pouvait se chiffrer autour de 500 millions de dollars, même en tenant compte de la baisse estimée des niveaux de consommation du tabac.

Les règlements pris en application de la *Loi de la taxe sur le tabac* de l'Ontario limitent la quantité de cigarettes exemptes de taxe qu'une réserve des Premières nations peut acheter. Cependant, un certain nombre de manufacturiers et de grossistes qui exercent des activités dans les réserves y vendaient des quantités de cigarettes bien supérieures

aux niveaux raisonnables. Par exemple, un de ces fabricants/grossistes avait 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 allait bien au-delà de ce qu'une personne pourrait raisonnablement consommer elle-même — et il est presque certain que ces quantités comprenaient des cigarettes destinées à la vente à des non-membres.

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. Le Ministère et nous-mêmes étions d'avis que les cigares vendus dans les réserves ou à celles-ci génèrent des pertes fiscales importantes. Par exemple, en 2006-2007, environ 76 millions de cigares non taxés ont été vendus à des réserves des Premières nations – en sus du taux de consommation estimé des réserves – ce qui occasionne des pertes fiscales évaluées à plus de 25 millions de dollars.

Nous avons également mentionné en 2008 que le Ministère devait apporter d'importantes améliorations à ses systèmes de technologie de l'information, en plus de modifier ses politiques et procédures, pour s'assurer que le montant exact des taxes sur le tabac, l'essence et le diesel était déclaré et payé conformément aux exigences de la loi.

Le Ministère a, pour des raisons d'efficience 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. Cependant, au moment de notre vérification de 2008, il n'existait aucun processus permettant de vérifier si l'information figurant dans les déclarations de taxe sur le tabac, l'essence et le diesel était complète et exacte. Par exemple, le Ministère n'avait 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 examiné l'étendue de la vérification par le Ministère des percepteurs qui sont les plus importants et qui présentent les risques les plus élevés et constaté que les sept grands percepteurs des taxes sur l'essence et le diesel étaient vérifiés tous les quatre ans comme prévu, mais que seulement quelques-uns des 38 grands percepteurs de la taxe sur le tabac l'étaient.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations. Par ailleurs, le Comité permanent sur les comptes publics a tenu une audience au sujet de notre vérification en février 2009.

État des recommandations

L'information obtenue du ministère du Revenu laisse entendre que des progrès notables ont été réalisés dans la mise en oeuvre de bon nombre de nos recommandations. Par exemple, depuis notre vérification de 2008, le Ministère a fait un investissement considérable dans le système ONT-TAXS, qui a sensiblement amélioré sa capacité à administrer les taxes ainsi que le service à la clientèle. Cependant, des efforts additionnels devront être déployés pour que des mesures satisfaisantes soient prises dans tous les domaines concernés. Par ailleurs, étant donné que la mise en oeuvre de certaines recommandations nécessitera une coordination avec d'autres gouvernements, d'autres ministères provinciaux et des organismes d'application de la loi, la mise en oeuvre pleine et entière de toutes les recommandations prendra plus de temps. L'état des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations au moment de notre suivi est exposé ci-après.

MANQUE À GAGNER FISCAL

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'infraction et une application mieux ciblée des dispositions de la Loi de la taxe sur le tabac.

État

Le Ministère nous a informés qu'il s'employait à coordonner ses efforts avec d'autres ordres de gouvernement et des organismes d'application de la loi pour déterminer et mettre en oeuvre des mesures plus efficaces de lutte contre la vente de tabac illégal en Ontario. Voici des exemples de coordination des efforts :

- entreprendre avec des collectivités des Premières nations des discussions sur les objectifs communs et sur des stratégies et des actions conjointes;
- éduquer davantage le public au sujet de la vente de tabac illégal et des risques et des sanctions connexes;
- collaborer avec les organismes fédéraux, la province de Québec et d'autres ministères ontariens pour recenser les pratiques exemplaires et améliorer les actions coordonnées.

Le Ministère nous a informés qu'il en était à établir des objectifs clairs et des résultats escomptés relativement à ces travaux, et qu'il élaborait d'autres stratégies et d'autres mesures pouvant être prises. Par exemple, en avril 2010, le Ministère a établi le Bureau du projet des programmes fiscaux, qui a une équipe travaillant sous le leadership d'un sous-ministre adjoint chargé de coordonner les efforts déployés par un certain nombre de ministères et d'organismes pour mettre en oeuvre le plan gouvernemental visant à régler les problèmes liés à la vente de tabac illégal.

En outre, la loi a été renforcée de manière à prévoir des sanctions plus rigoureuses en cas de non-conformité. Le projet de loi 162, qui a reçu la sanction royale le 5 juin 2009, comprend ce qui suit :

- de nouvelles dispositions d'application de la loi visant les personnes, lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que des personnes ont violé la *Loi de la taxe sur le tabac*;
- le pouvoir accordé aux tribunaux de suspendre le permis de conduire de toute personne reconnue coupable d'avoir violé la *Loi de la taxe sur le tabac* et qui a utilisé un véhicule motorisé pour commettre son infraction;
- de nouvelles dispositions qui interdisent la possession de toute quantité de cigarettes non marquées, à moins que la *Loi de la taxe sur le tabac* ne le permette par ailleurs.

Malgré le fait que la consommation de tabac continue de chuter (d'après les données du ministère de la Promotion de la santé), les activités

améliorées d'application de la loi exécutées par le Ministère et ses partenaires ont donné lieu à une augmentation de 40 millions de dollars des revenus tirés de la taxe sur le tabac par rapport à l'exercice précédent, selon ce qu'indiquent les Comptes publics 2009-2010.

SÉCURITÉ FRONTALIÈRE ET CONTRÔLE DU COMMERCE ILLÉGAL DU TABAC

Recommandation 2

Le ministère du Revenu doit consulter l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et la PPO 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.

État

Le Ministère nous a informés que la récente création de l'Unité d'évaluation des renseignements au sein de sa Direction des enquêtes spéciales (DES), conjuguée aux récents efforts de collaboration avec d'autres ministères et des organismes d'application de la loi, avait eu des résultats positifs. Par exemple :

- En février 2010, la DES a joint le Groupe de travail régional de Cornwall, dont font partie la GRC et l'Équipe de lutte contre la contrebande de la PPO, pour aider à combattre le commerce illégal de tabac dans la région de Cornwall. La DES a pris des engagements à l'égard de ce groupe qui, au moment de notre suivi, était encore présent dans la région de Cornwall. Le Ministère nous a informés qu'il prévoyait évaluer l'efficacité de l'initiative et déterminer si une présence permanente était justifiée.
- La DES a également placé un analyste des renseignements sur la vente de tabac au sein du détachement de la GRC à Cornwall en mai 2010, pour une période allant de 9 à 12 mois. L'analyste doit aider à cerner les

tendances concernant les activités illégales à la frontière, ce qui permettra de mieux cibler les activités d'application de la loi en fonction du risque évalué.

- Six opérations récentes, effectuées en collaboration avec la PPO dans des régions particulièrement touchées par le problème, ont ciblé les consommateurs de tabac vendu illégalement et se sont soldées par 338 arrestations et 33 assignations.

Nous avons également appris qu'en 2009-2010, le nombre total de condamnations en vertu de la *Loi de la taxe sur le tabac* avait considérablement augmenté par rapport à l'exercice précédent.

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

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 devrait également envisager d'autres options, comme le renforcement des mesures qui encouragent les conseils de bande des Premières nations à réduire ou à éliminer la production ou l'achat dans la réserve de cigarettes destinées à la consommation hors réserve.

État

Le Ministère nous a informés qu'il collaborait avec les conseils de bande élus des Premières nations pour aider à garantir la conformité au système d'attribution du tabac. Par exemple, il a entrepris des discussions et un travail conjoint avec certaines Premières nations en vue d'améliorer le système d'attribution et de déterminer d'autres stratégies de lutte contre les activités illégales liées au tabac. Le Ministère collaborait également avec les chefs

des Premières nations de l'Ontario pour cibler des domaines dans lesquels on pourrait travailler de concert pour effectuer des analyses, exécuter des recherches et éduquer le public.

En mars 2010, 85 des 133 Premières nations avaient signé une entente en matière de vente au détail avec le Ministère. Aux termes de ces ententes, les conseils de bande exercent un contrôle et un pouvoir décisionnel accru et conviennent de surveiller les ventes de cigarettes et de tabac exonérés de la taxe pour s'assurer que ces produits sont vendus uniquement aux membres des Premières nations.

En outre, le système d'administration des taxes du Ministère, appelé ONT-TAXS, a été mis en oeuvre en avril 2010 pour les programmes de taxe sur l'essence, le diesel et le tabac. On s'attend à ce qu'il permette de suivre et d'analyser plus efficacement le système d'attribution des cigarettes en identifiant automatiquement les grossistes de tabac qui vendent des quantités dépassant la limite d'attribution pour une réserve donnée, et en produisant des rapports mensuels sur les achats dépassant les limites.

Cependant, le Ministère a reconnu qu'il restait beaucoup de travail à faire pour empêcher la vente de cigarettes non taxées à l'extérieur des réserves. En dépit des récentes initiatives entreprises par le Ministère, il faudra déployer des efforts additionnels en matière d'application de la loi pour s'assurer que les achats réels de toutes sources dans une réserve ne dépassent pas les quantités de tabac qui lui ont été attribuées.

TAXES SUR LES CIGARES

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 oeuvre 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.

État

Le Ministère n'avait pas encore mis au point de système d'attribution pour les cigares mais, au moment de notre suivi, il nous a informés qu'il examinait les options et envisageait de recourir à des stratégies additionnelles pour limiter la vente en gros de cigares exonérés de la taxe. Le Ministère a indiqué qu'il avait prévu en premier lieu d'actualiser et d'améliorer son système actuel d'attribution des cigarettes, qui devrait ensuite servir de modèle à un système d'attribution des cigares.

PRODUCTION ET CONTRÔLE DES CIGARETTES

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.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait d'exiger l'utilisation des languettes jaunes pour marquer les paquets de cigarettes destinés à la consommation taxable en Ontario. Nous avons été informés que, depuis notre vérification de 2008, le Ministère avait commencé à recevoir des fabricants de languettes des rapports mensuels sur la production de languettes jaunes et la vente de celles-ci aux fabricants de cigarettes. Le Ministère examine cette information afin de déterminer les domaines

à risque et de possibles vérifications des fabricants qui sont autorisés à marquer les produits du tabac d'une languette. Une telle vérification était en cours au moment de notre suivi et devait comprendre un rapprochement détaillé des achats de languettes jaunes par le fabricant avec les ventes déclarées de produits taxables.

Par ailleurs, le Ministère nous a informés qu'un processus de jumelage dans le système ONT-TAXS signalait les écarts d'inventaire ou d'utilisation entre les ventes déclarées des fabricants de languettes et la quantité de languettes utilisées par les fabricants de cigarettes.

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE TAXE SUR LE TABAC

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.*

État

À la suite des recommandations de notre *Rapport annuel 2001*, le Ministère a instauré des exigences additionnelles en matière d'inscription et de déclaration pour les fabricants et les transporteurs de produits du tabac. Comme mesure provisoire, on a alors mis au point des listes de contrôle manuel pour aider à vérifier l'exhaustivité des renseignements contenus dans les déclarations et l'obligation fiscale globale déclarée.

Le Ministère nous a informés qu'en avril 2010, il avait transféré avec succès le programme de taxe

sur le tabac au système informatisé ONT-TAX, en utilisant des déclarations et des annexes révisées qui facilitent le rapprochement des éléments de données clés. Par conséquent :

- l'information pertinente tirée des déclarations et des annexes est maintenant conservée;
- l'exhaustivité et l'exactitude de l'information déclarée sont mieux évaluées;
- lorsque c'était possible, les processus manuels de traitement et de vérification des déclarations ont été automatisés afin de réaliser des gains d'efficacité et d'efficience.

Nous avons également appris que l'unité de vérification interne du Ministère s'employait à élaborer une stratégie pour rapprocher la production et les importations de cigarettes et de cigares avec les ventes déclarées de produits taxables en procédant par échantillonnage.

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

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 oeuvre prévue d'une fonction informatisée de traitement des déclarations de taxe.

État

Le Ministère nous a informés que, dans l'intérim, il avait mis à jour les procédures et élaboré des listes de contrôle manuel pour aider à vérifier la fiabilité

et l'exhaustivité des renseignements contenus dans les déclarations de taxe.

En avril 2010, on a transféré avec succès les programmes de taxe sur l'essence et le diesel au système informatisé ONT-TAX, en utilisant des déclarations et des annexes révisées qui facilitent le rapprochement des éléments de données clés, et les avantages obtenus sont similaires à ceux mentionnés plus haut dans le cas des déclarations de taxe sur le tabac.

Le Ministère nous a également informés que les points discutables sont régulièrement renvoyés à la vérification à des fins de suivi.

EXEMPTIONS À LA TAXE SUR L'ESSENCE

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.

État

Le Ministère nous a informés qu'en septembre 2008, il avait entrepris la mise en oeuvre par étapes d'un système électronique de remboursement. En avril 2010, ce système a été intégré à celui d'ONT-TAXS, et 15 des 146 détaillants situés dans des réserves soumettent dorénavant leurs demandes de remboursement de la taxe par voie électronique. Le Ministère nous a dit que le système électronique renforce sa capacité de valider les demandes et de repérer les points discutables.

En outre, le Ministère collaborait avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en vue de déterminer les occasions d'améliorer la vérification des exemptions à la taxe sur l'essence en se fondant sur une carte de statut d'Indien modernisée.

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

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.*

État

Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore achevé les vérifications concernant bon nombre des percepteurs de la taxe sur le tabac les plus importants et présentant les risques les plus élevés dans la période prévue de quatre ans, mais nous avons appris qu'il prévoyait le faire d'ici 2013. On déterminera les vérifications futures en fonction d'un processus de sélection des vérifications fondées sur le risque.

Nous avons également été informés qu'on avait élaboré des programmes de vérification fondée sur le risque pour veiller à ce que les vérifications mettent l'accent sur les secteurs où le risque de non-conformité est le plus élevé, et que le personnel avait reçu une formation sur les nouveaux programmes. Le Ministère a également mis au point une trousse de documentation relative aux dossiers aux

termes de laquelle les documents de travail seront conservés sous forme électronique et transmis aux gestionnaires aux fins d'examen et d'approbation.

En outre, les gestionnaires en vérification ont maintenant des responsabilités accrues pour ce qui est d'approuver et de surveiller le travail de vérification et de documenter l'orientation adoptée et les décisions prises à l'égard des vérifications. On a également élaboré un modèle/une liste de contrôle d'examen des dossiers pour les gestionnaires en vérification, qui doit être rempli et versé au dossier de vérification.

INSPECTIONS SUR PLACE

Inspections d'essence et de diesel

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.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait procédé à un examen opérationnel du programme d'inspections du diesel en mars 2010, et qu'il avait élaboré un modèle fondé sur le risque pour cibler les domaines où le risque est important aux fins d'inspection. On a également mis au point une stratégie d'inspection pour atténuer les risques décelés en vue de décourager l'utilisation illégale de carburant non taxé, et des inspections ont été effectuées conformément à cette stratégie.

Le Ministère a aussi examiné, à l'automne 2008, les zones géographiques attribuées à ses inspecteurs, et il a modifié certaines d'entre elles afin d'optimiser la portée des inspections à l'échelle de la province. Ces modifications ont éliminé le besoin de recourir à des inspecteurs additionnels.

Programme d'inspection des détaillants de tabac

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.

État

De l'avis du Ministère, le Programme d'inspection des détaillants de tabac (PIDT) s'est révélé très efficace pour limiter la quantité de cigarettes non

taxées ou illégales que les consommateurs peuvent acheter au détail. Bien qu'il évalue en permanence le PIDT, le Ministère n'a pas encore déterminé si le programme constitue la façon la plus efficace de détecter et de décourager les ventes de cigarettes non taxées.

On a élaboré et mis en oeuvre une stratégie d'inspection des détaillants du tabac fondée sur le risque qui élimine le besoin de visiter chaque détaillant tous les ans. Depuis notre vérification de 2008, quelque 600 inspections ont été effectuées tous les mois, soit environ 7 200 inspections par année, lesquelles ont englobé à peu près la moitié du nombre total de détaillants chaque année.

Le personnel du PIDT aidait également la DES et la PPO à procéder aux inspections routières lorsqu'il y avait des motifs raisonnables de croire que des véhicules contenaient des produits du tabac illégaux. Ces initiatives étaient axées sur les consommateurs et visaient explicitement à modifier les comportements afin de réduire les achats de produits du tabac illégaux.