



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 7

Les activités visant le respect des obligations fiscales —
Agence du revenu du Canada



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada



Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 7

**Les activités visant le respect des obligations fiscales —
Agence du revenu du Canada**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

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 l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-27/2018-2-5F-PDF

ISBN 978-0-660-28107-0

ISSN 2561-3448 (Imprimé)

ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction	1
Information générale	1
Objet de l'audit	2
Constatations, recommandations et réponses	3
Réalisation des activités d'observation	4
L'Agence du revenu du Canada a donné aux contribuables des délais différents pour fournir l'information et elle a renoncé aux pénalités et aux intérêts de manière non uniforme	4
Gestion et communication des résultats	14
L'Agence du revenu du Canada ne pouvait pas déterminer pleinement les résultats de ses activités d'observation de l'impôt sur le revenu	14
Conclusion	21
À propos de l'audit	22
Tableau des recommandations	25

Introduction

Information générale

Régime de l'impôt sur le revenu

7.1 L'Agence du revenu du Canada administre l'impôt pour le gouvernement du Canada et pour la plupart des provinces et des territoires.

7.2 Le régime de l'impôt sur le revenu du Canada est fondé sur l'autocotisation. Il revient donc aux contribuables de remplir une déclaration pour faire état de leurs revenus annuels, déduire les montants admissibles et réclamer les crédits auxquels ils ont droit.

7.3 Le mandat de l'Agence consiste, entre autres, à s'assurer que les contribuables respectent les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de déclaration du revenu. L'Agence s'emploie à protéger l'intégrité du régime fiscal en identifiant et en dissuadant les contribuables qui ne se conforment pas à ces dispositions.

Activités d'observation

7.4 **Faire observer la *Loi de l'impôt sur le revenu*** — L'Agence appuie le respect des obligations fiscales de la part des contribuables en clarifiant les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et en faisant de l'éducation afin de faciliter l'observation. Cependant, les contribuables peuvent ne pas se conformer aux dispositions fiscales, soit de façon délibérée ou involontaire, soit par erreur.

7.5 Il peut être difficile pour l'Agence de trouver des revenus non déclarés ou des dépenses inadmissibles, d'évaluer leur incidence sur le revenu imposable, de justifier la cotisation, de calculer le montant d'impôt dû, de répondre à une opposition à un avis de cotisation d'un contribuable et enfin de percevoir l'impôt qui est dû.

7.6 L'Agence élabore des stratégies pour trouver les contribuables qui sont les plus susceptibles de contrevenir à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ces contribuables peuvent dès lors être visés par les activités d'observation de l'Agence.

7.7 **Types d'activités d'observation** — Les activités d'observation peuvent comprendre la vérification approfondie des livres et des documents du contribuable pour vérifier que les bons montants ont été calculés et déclarés. L'Agence peut aussi effectuer un examen ciblé pour vérifier un élément inscrit dans une déclaration de revenus, comme un revenu, une déduction ou un crédit en particulier. Dans le cadre de ses activités d'observation, l'Agence peut comparer l'information de tiers pour déterminer si un contribuable a correctement déclaré ses revenus. De plus, si un contribuable demande le redressement d'une déclaration de revenus déjà produite, l'Agence examinera l'information produite par le contribuable et établira une nouvelle cotisation.

7.8 **Nouvelles cotisations** — L'une des façons dont l'Agence évalue et surveille l'efficacité de ses activités d'observation et en rend compte est en mesurant l'impact fiscal et en faisant rapport à ce sujet. L'impact fiscal se compose de deux volets. Le volet principal est le revenu supplémentaire généré par l'établissement de nouvelles cotisations dans le cadre des activités d'observation, que l'Agence appelle « impôt généré par la vérification ». Le deuxième volet comprend d'autres éléments tels que les intérêts et les pénalités. Dans le présent rapport, le terme « revenus additionnels » désigne les recettes supplémentaires estimatives générées par les activités d'observation.

7.9 Après avoir réalisé ses activités d'observation, l'Agence peut mener d'autres démarches, comme des oppositions, des appels et des recouvrements.

7.10 **La Charte des droits du contribuable** — La Charte des droits du contribuable de l'Agence du revenu du Canada énonce et définit 16 droits du contribuable et s'appuie sur les valeurs de professionnalisme, de respect, d'intégrité et de collaboration de l'Agence. Elle décrit le traitement auquel le contribuable a droit lorsqu'il interagit avec l'Agence et est censée le protéger contre tout traitement inapproprié et protéger l'intégrité du régime fiscal. Lorsqu'elle traite avec les contribuables, l'Agence tient compte de leurs circonstances particulières, comme le permet la loi.

Aide budgétaire à l'observation

7.11 Dans ses budgets de 2016 et de 2017, le gouvernement fédéral a accordé à l'Agence près de 1 milliard de dollars de fonds additionnels pour l'aider à assurer l'observation par les contribuables, l'objectif étant de générer des revenus additionnels d'environ 5 milliards de dollars sur cinq ans. Ces fonds serviraient notamment à embaucher plus d'experts, à améliorer l'informatique décisionnelle et à contrer l'évasion fiscale.

Objet de l'audit

7.12 Cet audit visait à déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait appliqué de manière uniforme la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans l'exécution de ses activités d'observation et si elle avait rendu compte des résultats de ces activités avec exactitude. Nous avons examiné dans quelle mesure l'Agence avait appliqué de manière uniforme ses activités d'observation aux diverses catégories de contribuables au Canada. Nous avons aussi examiné les indicateurs de rendement des activités d'observation ainsi que la manière dont ils ont été mesurés, surveillés et communiqués au Parlement.

7.13 Cet audit est important parce que la Charte des droits du contribuable de l'Agence donne à tous les contribuables le droit à une application uniforme de la loi. Elle leur donne également le droit de recevoir les montants qui leur reviennent, comme des prestations, des crédits et des remboursements, et de payer seulement ce qui est exigé par la loi.

7.14 Il est également important pour les parlementaires et le public de recevoir une information complète et transparente. Ils doivent pouvoir évaluer si l'Agence atteint l'objectif du gouvernement de sévir contre les contribuables qui contreviennent à la loi afin que tous les contribuables paient leur juste part d'impôt.

7.15 Nous n'avons pas examiné les programmes d'observation de l'Agence visant les enquêtes criminelles, les crédits d'impôt pour la recherche et le développement scientifiques ni la taxe sur les produits et services ou la taxe de vente harmonisée. Nous n'avons pas examiné non plus si les cotisations de l'Agence étaient conformes aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

7.16 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 22 à 24), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général



7.17 Nous avons constaté que l'Agence du revenu du Canada n'avait pas appliqué de manière uniforme les règles de l'impôt sur le revenu lors de la vérification ou de l'examen du dossier des contribuables, même si la Charte des droits du contribuable donne à tous les contribuables le droit à un traitement uniforme de la loi.

7.18 Plusieurs raisons sous-tendent ce manque d'uniformité, notamment le jugement du personnel de l'Agence menant les activités d'observation, la région où le dossier fait l'objet d'une nouvelle cotisation et la catégorie à laquelle appartient le contribuable (p. ex., une petite entreprise ou une grande société). Les contribuables d'une région ont attendu en moyenne sept mois de plus que dans une autre région avant que l'Agence ne termine une vérification. Dans une région, il a fallu plus de 40 semaines pour que l'Agence traite les demandes de redressement des contribuables, tandis que dans une autre région, cela n'a pris que 12 semaines.

7.19 Nous avons aussi constaté que les revenus additionnels déclarés par l'Agence découlant de ses activités d'observation reflétaient les impôts que les contribuables devaient, mais ne reflétaient pas la part des impôts qu'elle n'avait pas été capable de recouvrer des contribuables. C'est donc dire que l'amélioration sur les résultats financiers du gouvernement était nettement moins importante que ne l'avait estimé l'Agence. De plus, les cibles de l'Agence à l'égard des revenus additionnels qu'elle pouvait percevoir grâce aux activités d'observation ont augmenté au cours des dernières années, ce qui indique qu'il restait d'importants domaines où les contribuables n'avaient pas observé la loi ou ne savaient pas comment le faire.

Réalisation des activités d'observation

L'Agence du revenu du Canada a donné aux contribuables des délais différents pour fournir l'information et elle a renoncé aux pénalités et aux intérêts de manière non uniforme

Ce que nous avons constaté

7.20 Nous avons constaté que, dans le cadre de l'exécution de ses activités d'observation, l'Agence du revenu du Canada avait traité les contribuables de manière différente, selon la catégorie à laquelle ils appartenaient et la région où leur dossier faisait l'objet d'une nouvelle cotisation.

7.21 Nous avons aussi constaté que l'Agence avait renoncé de manière proactive aux intérêts et aux pénalités pour certains contribuables, et pas pour d'autres, même lorsque le retard de traitement des dossiers lui était imputable. De plus, nous avons constaté que même si ses politiques lui en donnaient le droit, l'Agence avait renoncé à des intérêts et pénalités d'un montant de 17 millions de dollars, malgré le fait que les contribuables en question avaient été identifiés comme posant un risque de non-conformité et qu'ils faisaient l'objet d'une vérification au moment où ils avaient demandé un allègement.

7.22 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le délai non uniforme accordé pour répondre aux demandes d'information;
- l'offre non uniforme d'allègement proactif aux contribuables;
- la renonciation incohérente aux intérêts et pénalités;
- les différents délais de réalisation des vérifications selon les régions du Canada;
- le traitement incomplet et en temps non opportun des résultats des activités d'observation.

Importance de cette constatation

7.23 Cette constatation est importante parce que la Charte des droits du contribuable de l'Agence donne à tous les contribuables le droit :

- à une application uniforme de la loi;
- aux montants autorisés par la loi;
- de payer uniquement ce qui est exigé par la loi;
- à un allègement des intérêts et des pénalités prévu dans la loi en cas de circonstances hors de leur contrôle.

7.24 De plus, si l'Agence exécute ses activités d'observation de manière non uniforme, elle peut rater des occasions de percevoir des revenus additionnels, ce qui peut causer préjudice à tous les contribuables.

Contexte

7.25 Chaque année, l'Agence exécute des activités d'observation pour s'assurer que les contribuables s'acquittent de leurs obligations fiscales et qu'ils reçoivent les crédits et les prestations auxquels ils ont droit. Les activités d'observation donnent souvent lieu à des redressements des montants d'impôt dus ou à recevoir. Si le contribuable doit de l'impôt, il se voit parfois imposer des intérêts ou des pénalités, ou les deux, pour différentes raisons. Par exemple, la pénalité pour faute lourde pourrait être imposée si le contribuable omet de déclarer des revenus ou surestime ses dépenses de façon délibérée.

7.26 La *Loi de l'impôt sur le revenu* donne aux contribuables le droit à un allègement, c'est-à-dire à la renonciation par l'Agence du revenu du Canada aux intérêts et aux pénalités dans certaines circonstances, dont les suivantes :

- Un contribuable peut demander un allègement si des circonstances exceptionnelles, comme une maladie ou des difficultés financières, l'ont empêché de s'acquitter de ses obligations fiscales.
- Dans certains cas, l'Agence offre un allègement de manière proactive sans que le contribuable en fasse la demande — par exemple, si des retards indus dans le traitement de son dossier sont imputables à l'Agence.
- En vertu du Programme des divulgations volontaires de l'Agence, le contribuable a la chance de produire une déclaration de revenus qui aurait déjà dû l'être ou de corriger une déclaration qu'il a déjà produite sans se voir imposer de pénalités ni d'intérêts.

7.27 L'Agence mène ses activités d'observation dans tout le Canada pour divers groupes de contribuables. Elle a défini des catégories de contribuables et conçu des programmes de conformité, notamment pour :

- le secteur international et les grandes entreprises dont les revenus dépassent 250 millions de dollars;
- les contribuables possédant des placements à l'étranger ou des actifs dans un autre pays;
- les petites et moyennes entreprises dont les revenus sont inférieurs à 250 millions de dollars;
- les particuliers.

Recommandations

7.28 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 7.35, 7.43, 7.50, 7.53 et 7.58.

Analyse à l'appui de la constatation

7.29 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les contribuables avaient eu suffisamment de temps pour répondre aux demandes d'information de l'Agence du revenu du Canada. Nous avons aussi examiné si l'Agence avait renoncé de manière proactive aux intérêts

et aux pénalités sans avoir reçu de demande à cet égard. Enfin, nous avons examiné si les activités d'observation exécutées dans l'ensemble du Canada avaient accordé un traitement uniforme aux contribuables.

7.30 Le délai non uniforme accordé pour répondre aux demandes d'information — Nous avons constaté que le délai accordé aux contribuables par l'Agence du revenu du Canada pour répondre à ses demandes d'information n'était pas uniforme et qu'il dépendait de la catégorie dans laquelle l'Agence avait classé le contribuable.

7.31 La majorité des contribuables sont des particuliers gagnant un revenu d'emploi au Canada. Nous avons constaté que l'Agence avait demandé l'information plus rapidement à ces contribuables et qu'elle leur avait accordé moins de temps pour y répondre qu'aux autres catégories de contribuables, tels que le secteur international et les grandes entreprises, ou encore les contribuables ayant effectué des opérations à l'étranger.

7.32 Par exemple, si l'Agence demandait à un particulier de produire un reçu pour justifier une dépense déduite et qu'il ne l'avait pas produit dans les 90 jours, l'Agence refusait automatiquement la dépense comme déduction admissible du revenu. Elle établissait une cotisation en fonction de l'information dont elle disposait et avisait le contribuable de l'impôt à payer.

7.33 Pour d'autres contribuables, tels que ceux qui effectuent des opérations à l'étranger, nous avons constaté que le délai accordé pour produire l'information demandée était parfois prolongé pendant des mois ou même des années. Par exemple, les banques et les pays étrangers pouvaient prendre plusieurs mois avant de fournir des renseignements à l'Agence ou au contribuable sur les transactions effectuées par le contribuable à l'étranger. Il est arrivé que l'Agence ne puisse pas obtenir l'information et que le dossier ait été fermé sans cotisation d'impôt. Nous avons constaté qu'au cours de la période de cinq ans s'étant terminée le 31 mars 2018, il avait fallu en moyenne à l'Agence plus d'un an et demi pour clore les dossiers de vérification d'opérations à l'étranger.

7.34 Comme nous l'avions noté dans le *Rapport du vérificateur général du Canada* (printemps 2013), chapitre 3, « Rapport Le Point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés — Agence du revenu du Canada », plus l'Agence mettait de temps à exécuter ses activités d'observation, moins il était probable qu'elle puisse recouvrer l'impôt dû. Cela était particulièrement vrai pour les contribuables détenant des actifs à l'étranger, qui pouvaient être enclins à liquider des actifs ou à transférer des fonds pour compliquer l'obtention d'information et la perception de l'impôt par l'Agence. Par ailleurs, pour les particuliers et les entreprises canadiennes, l'Agence avait de meilleures chances de recouvrer les montants dus par saisie-arrêt des salaires et saisie des actifs.

7.35 Recommandation — L'Agence du revenu du Canada devrait fixer des échéanciers à respecter pour toutes les charges de travail de la vérification en ce qui concerne l'obtention des renseignements, et devrait faire respecter de manière uniforme les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'obliger les contribuables à produire l'information une fois le délai passé.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. La complexité de la demande détermine le temps alloué pour répondre, et la loi prescrit le temps alloué à l'Agence du revenu du Canada pour terminer le travail d'observation. Le Bureau du vérificateur général du Canada a relevé un manque d'échéanciers établis pour les demandes plus complexes de l'Agence où les vérificateurs doivent utiliser leur jugement et où une décision judiciaire est plus susceptible d'être requise pour assurer la collaboration. En ce qui concerne les charges de travail de la vérification, l'Agence établira, d'ici mars 2020, des échéanciers à respecter pour fournir les renseignements, des critères pour les prolongations et des dates limites plus officielles après lesquelles l'Agence pourra demander l'aide des tribunaux pour inciter la collaboration.

7.36 L'offre non uniforme d'allègement proactif aux contribuables — Un contribuable peut obtenir un allègement des intérêts et des pénalités de deux manières : il peut en faire la requête, ou l'Agence du revenu du Canada peut le lui offrir de manière proactive sans qu'il en ait fait la demande. Nous avons constaté que l'Agence avait offert des allègements d'intérêts et de pénalités à des contribuables dans certaines activités d'observation, mais pas dans d'autres, et ce, même si les retards avaient été causés par l'Agence.

7.37 L'Agence peut annuler des intérêts et des pénalités ou y renoncer dans des situations dont elle est responsable, par exemple :

- retards de traitement faisant en sorte que le contribuable n'ait pas été informé, dans un délai raisonnable, d'un montant dû;
- erreurs dans les guides de l'impôt sur le revenu publiés, incitant une personne à produire une déclaration ou à effectuer des paiements à partir de renseignements inexacts;
- information inexacte communiquée au contribuable;
- erreurs de traitement de données faisant en sorte que le contribuable n'ait pas pu effectuer des paiements appropriés d'acomptes provisionnels ou d'arriérés;
- longs délais pour régler une opposition ou un appel ou pour terminer une vérification.

7.38 Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas proactivement envisagé de renoncer aux intérêts et aux pénalités de manière uniforme pour tous les contribuables. Les activités d'observation de l'Agence pour les particuliers ont consisté en général à examiner des éléments précis et

à demander des reçus et d'autres documents à l'appui des déclarations de revenus. Pour cette catégorie de contribuables, l'Agence n'a pas offert de manière proactive un allègement d'intérêts et de pénalités, et ce, même lorsqu'elle était responsable des retards.

7.39 Cependant, pour les petites et moyennes entreprises, le secteur international et les grandes entreprises, ainsi que les contribuables effectuant des opérations à l'étranger, les activités d'observation de l'Agence se traduisaient surtout par des vérifications. Dans ces cas, l'Agence obligeait ses vérificateurs à envisager d'offrir un allègement sans que le contribuable en fasse la demande.

7.40 L'Agence nous a expliqué qu'elle n'envisageait pas d'offrir de manière proactive un allègement à certains contribuables parce que les retards qu'elle causait n'étaient pas fréquents et que les intérêts que l'Agence pourrait alors percevoir seraient minimales. Néanmoins, nous avons constaté que certains contribuables avaient subi des retards de plus de 120 jours dans le cadre d'activités d'observation, en raison de problèmes informatiques de l'Agence. Ces contribuables ne se sont pas vu offrir un allègement de manière proactive.

7.41 Nous avons également constaté que l'Agence avait défini dans ses politiques et procédures les circonstances justifiant une annulation des intérêts ou une renonciation à ceux-ci, mais qu'elle n'avait pas défini ce qu'était un retard indu. Cet aspect était laissé à la discrétion des vérificateurs de l'Agence. Il peut en avoir résulté une application non uniforme de l'allègement, ce qui entre en contradiction avec la Charte des droits du contribuable.

7.42 Les représentants de l'Agence nous ont aussi indiqué que la décision d'offrir de manière proactive un allègement des intérêts et des pénalités à tous les contribuables créerait un fardeau administratif pour l'Agence, mais qu'elle n'aurait que peu d'incidence sur les intérêts et les pénalités annulés ou auxquels l'Agence renoncerait. Cependant, à notre avis, le fardeau administratif pourrait être réduit si l'Agence imposait un seuil monétaire et une durée limite aux procédures d'allègement, un peu comme dans l'esprit de sa politique actuelle de ne pas exiger ou rembourser les soldes inférieurs à 2 \$ pour une déclaration de revenus. L'Agence pourrait aussi définir ce qu'elle considère comme étant un retard indu pouvant justifier un allègement. De telles mesures permettraient un traitement plus uniforme des dossiers des contribuables tout en limitant le fardeau administratif.

7.43 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait :

- revoir ses critères et ses procédures et envisager d'offrir un allègement proactif aux contribuables dans tous ses types d'activités d'observation;
- fournir plus de lignes directrices à son personnel sur ce qui doit être considéré comme étant un « retard indu » dans ses différentes activités d'observation, en fonction du délai, de la complexité et de l'action des contribuables.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. En réponse au rapport Vérification interne – Application des dispositions d'allègement pour les contribuables, l'Agence du revenu du Canada s'est déjà engagée à examiner la gouvernance de l'administration de toutes les dispositions d'allègement pour les contribuables. L'examen comprendra une analyse des critères utilisés et des procédures actuelles, afin de déterminer la faisabilité d'un allègement proactif pour les contribuables dans le cadre de la conduite des diverses activités d'observation. L'examen sera achevé d'ici avril 2019.

L'Agence procédera à un examen et à une analyse des diverses activités d'observation d'ici la fin de mars 2020 et, si les circonstances le justifient, définira les critères appropriés pour déterminer ce qu'elle considère comme un « retard indu ». L'élaboration de lignes directrices permettra également de s'assurer que tous les facteurs pertinents continuent d'être examinés conformément à la législation.

7.44 La renonciation incohérente aux intérêts et pénalités —

Nous avons constaté que la renonciation aux intérêts et aux pénalités ou leur annulation n'étaient pas uniformes. Par exemple, certains vérificateurs de l'Agence du revenu du Canada renonçaient aux intérêts et aux pénalités pendant le délai d'obtention de l'information auprès des institutions bancaires des contribuables. D'autres vérificateurs imposaient des intérêts et des pénalités, jugeant que les contribuables étaient responsables du retard puisqu'ils n'avaient pas fourni l'information. Ainsi, dans des situations similaires, les contribuables n'étaient pas traités de la même manière. De plus, les procédures de renonciation aux intérêts et aux pénalités n'indiquaient pas clairement si les retards causés par les banques devaient être imputés à l'Agence ou aux contribuables.

7.45 En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables doivent conserver tous les dossiers et documents justificatifs requis pendant les six ans qui suivent la fin de la dernière année d'imposition à laquelle ils se rapportent. La *Loi* prévoit des exceptions, selon lesquelles certains documents doivent être conservés plus longtemps. Cependant, les vérifications peuvent couvrir une période plus longue que celle prescrite pour la conservation des documents. Dans certains cas, nous avons constaté que la vérification remontait à plus de sept ans, alors que le contribuable n'était plus tenu de conserver ses documents. Retracer alors l'information requise pouvait causer des retards importants. Cependant, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas de directives claires pour déterminer qui était responsable de ces retards.

7.46 Selon les résultats de son propre audit interne terminé en mars 2018, l'Agence risquait d'appliquer et d'administrer l'allègement des pénalités et des intérêts de manière non uniforme. L'Agence renonçait aux intérêts et aux pénalités de façon différente selon l'endroit où le dossier était traité. De plus, le personnel de divers secteurs du programme s'appuyait sur des critères différents pour donner suite à des demandes d'allègement soumises dans des situations similaires.

7.47 Le Programme des divulgations volontaires constitue un autre moyen pour les contribuables de voir leurs pénalités allégées. Ce programme permet à un contribuable de corriger de l'information inexacte ou incomplète ou de fournir de l'information non déclarée auparavant. S'il est admissible, le contribuable peut s'éviter des pénalités ou une poursuite tout en étant tenu de payer l'impôt dû.

7.48 Nous avons analysé plus de 86 000 dossiers de demandes présentées dans le cadre du Programme des divulgations volontaires qui ont été fermés entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018. Dans 140 cas, nous avons constaté que le contribuable faisait l'objet d'une vérification au moment où il avait présenté sa demande, mais que cette dernière avait néanmoins été acceptée. Ainsi, l'Agence a renoncé à environ 17 millions de dollars en intérêts et en pénalités en lien avec ces cas. Selon la politique de l'Agence, un allègement des pénalités et des intérêts en vertu du Programme était justifié dans certains cas, même si une vérification était en cours. À notre avis, l'Agence aurait dû retarder le traitement de la demande d'allègement jusqu'à ce qu'elle ait terminé la vérification.

7.49 Nous avons observé que depuis le 1^{er} mars 2018, l'Agence a resserré les critères d'admissibilité au Programme des divulgations volontaires, y compris les conditions à respecter pour qu'une demande soit recevable. Elle a ajouté des conditions, afin que ceux qui se soustraient de façon intentionnelle à leurs obligations fiscales puissent plus difficilement avoir droit à un allègement des intérêts et des pénalités. Comme ces changements ne visaient pas les dossiers fermés pendant la période de notre audit, nous n'en avons pas examiné l'incidence.

7.50 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait veiller à ce que les contribuables soient traités de manière uniforme en :

- clarifiant, dans ses directives et ses procédures, la nécessité de déterminer si c'est l'Agence ou le contribuable qui est responsable des retards enregistrés dans la réalisation des activités d'observation;
- s'assurant que les critères d'admissibilité sont entièrement respectés avant d'approuver une demande relative à l'un ou à l'autre des programmes d'allègement.

Réponse de l'Agence — *Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada clarifiera ce qui est considéré comme un retard attribuable à l'Agence (relevant de la responsabilité de l'Agence) et un retard attribuable au contribuable (relevant de la responsabilité du contribuable) dans la conduite des diverses activités d'observation d'ici la fin de mars 2020, compte tenu de la nature discrétionnaire de la disposition.*

L'Agence s'est engagée à fournir un allègement équitable et à ne pas récompenser les cas d'inobservation. Afin d'atténuer toute application ou administration incohérente des dispositions d'allègement pour les contribuables, l'Agence veillera à harmoniser les politiques, les procédures,

les lignes directrices et le matériel de formation, comme elle l'a déclaré publiquement dans le récent rapport Vérification interne – Application des dispositions d'allègement pour les contribuables. La date d'achèvement prévue pour ce plan d'action est avril 2020.

L'Agence prend acte des constatations du Bureau du vérificateur général du Canada jugeant que l'Agence s'est conformée à ses politiques et ses procédures dans l'application du Programme des divulgations volontaires. Jusqu'au mois de mars 2018, la politique du Programme permettait à l'Agence d'accepter une divulgation volontaire même lorsqu'une vérification était déjà en cours. En décembre 2017, l'Agence a annoncé qu'elle modifierait la politique du Programme pour se pencher sur cette possibilité. Bien que le Bureau du vérificateur général du Canada puisse se demander si l'Agence a appliqué adéquatement sa politique en vigueur à un moment donné, commenter la politique elle-même dépasserait la portée de cette vérification.

7.51 Les différents délais de réalisation des vérifications selon les régions du Canada — L'Agence du revenu du Canada exécute des activités d'observation dans plusieurs bureaux régionaux au pays. Nous avons constaté des différences dans le temps mis par les bureaux régionaux à réaliser les vérifications. Par exemple, nous avons constaté que, pour le programme d'observation à l'étranger et de la planification fiscale abusive, les contribuables vérifiés dans une région en particulier avaient attendu en moyenne 541 jours. Pour ce même programme, les contribuables d'une autre région avaient attendu 323 jours, soit 218 jours de moins. Nous avons constaté des résultats similaires pour le secteur international et les grandes entreprises. Pour les petites et moyennes entreprises, l'écart entre les régions était beaucoup plus faible. La pièce 7.1 résume le temps moyen de vérification de différents programmes d'observation, par région.

7.52 Les retards dans la réalisation des vérifications peuvent avoir un coût en temps et en argent tant pour l'Agence que pour le contribuable. L'Agence a dépensé plus de 1 milliard de dollars en salaires et en coûts connexes pour ses activités d'observation durant l'exercice 2016-2017. Pour les contribuables, les retards de l'Agence pouvaient représenter des coûts en temps pour fournir de l'information, et en argent pour l'embauche de représentants fiscaux. De plus, si les contribuables s'opposaient au montant de la nouvelle cotisation et voulaient éviter les intérêts et les pénalités, ils devaient quand même régler le montant exigible dès le départ. Les fonds, qui auraient pu être utilisés à d'autres fins par ces contribuables, se trouvaient ainsi inaccessibles.

Pièce 7.1 Pour les exercices de 2013-2014 à 2017-2018, la durée moyenne d'une vérification variait selon le programme et la région

Programme d'observation	Nombre de jours moyen le plus bas pour une région donnée	Nombre de jours moyen le plus élevé pour une région donnée	Écart en nombre de jours
Secteur international et grandes entreprises	279	425	146
Observation à l'étranger et planification fiscale abusive	323	541	218
Petites et moyennes entreprises	213	251	38
Source : Compilation à partir des données de l'Agence du revenu du Canada			

7.53 Recommandation — L'Agence du revenu du Canada devrait déterminer pour quelles raisons le temps requis en vue de réaliser les activités d'observation varie d'une région à l'autre, et devrait mettre en place un plan visant à réduire les écarts notés.

Réponse de l'Agence — *Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada effectuera un examen afin de comprendre les raisons pouvant expliquer ces écarts régionaux et dans le but d'élaborer un plan pour régler tout enjeu problématique soulevé par l'examen d'ici la fin de mars 2020. Ce travail devra tenir compte des charges de travail variables selon les régions en ce qui concerne leur complexité et leur composition sectorielle.*

7.54 Le traitement incomplet et en temps non opportun des résultats des activités d'observation — Lors des activités d'observation de l'Agence du revenu du Canada, telles qu'une vérification, le vérificateur détermine le montant du redressement des revenus ou des dépenses. Le dossier est ensuite envoyé à une autre section de l'Agence où l'impôt dû est calculé et rajusté.

7.55 Nous avons constaté qu'au terme de ses activités d'observation, l'Agence ne calculait et ne rajustait pas toujours l'impôt dû dans un délai raisonnable. Par exemple, nous avons constaté que le centre fiscal d'une région avait pris en moyenne 41 semaines pour traiter des demandes de redressement de contribuables, alors que le centre fiscal d'une autre région avait pris en moyenne 12 semaines seulement. Pour les activités d'observation liées aux nouvelles cotisations, l'Agence n'avait pas fait de suivi du temps qu'il lui avait fallu pour traiter les nouvelles cotisations. Jusqu'à l'établissement de nouvelles cotisations, pour tout impôt

additionnel fixé par l'Agence, l'intérêt était comptabilisé à partir du moment où l'impôt était initialement dû jusqu'au paiement complet par le contribuable. Cependant, les contribuables ignoraient s'ils devaient de l'impôt additionnel ou encore quel en était le montant, durant presque un an après la fin des activités d'observation.

7.56 En outre, les activités d'observation pour le Programme des divulgations volontaires n'étaient pas réalisées en temps opportun ou ne l'étaient pas du tout. En fait, nous avons trouvé des cas où les nouvelles cotisations n'avaient pas encore été établies à la fin de la période visée par l'audit. Dans un échantillon représentatif des dossiers examinés du Programme des divulgations volontaires pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2018, nous avons constaté que près de 5 % des dossiers n'avaient pas fait l'objet d'une nouvelle cotisation en date du 31 mars 2018. Dans ces cas, l'Agence n'avait pas recouvré les montants qui pouvaient être dus à cette date.

7.57 Nous avons aussi constaté que l'Agence n'avait pas fait de suivi auprès des contribuables qui avaient utilisé le Programme des divulgations volontaires, pour s'assurer qu'ils maintenaient leur conformité. Par exemple, pour un contribuable ayant un placement à l'étranger qui avait utilisé le Programme pour éviter de payer des intérêts sur un revenu non déclaré, l'Agence n'avait pas vérifié si le contribuable possédait toujours le placement et s'il avait déclaré ce revenu dans ses déclarations de revenus ultérieures.

7.58 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait :

- élaborer un processus officiel de suivi pour surveiller le délai de traitement des cotisations;
- prendre les mesures requises pour réduire les délais et régler les dossiers;
- avoir un plan de suivi auprès des contribuables qui ont utilisé le Programme des divulgations volontaires, pour vérifier leur conformité subséquente.

Réponse de l'Agence — *Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada élaborera un processus de suivi officiel afin de surveiller le temps nécessaire pour traiter les évaluations découlant des mesures d'observation et rendra les processus de nouvelles cotisations plus rapides, au besoin. L'Agence acceptera également de mener un examen afin de déterminer les répercussions des divulgations sur le risque d'observation futur d'ici la fin de mars 2020.*

Gestion et communication des résultats

L'Agence du revenu du Canada ne pouvait pas déterminer pleinement les résultats de ses activités d'observation de l'impôt sur le revenu

Ce que nous avons constaté

7.59 Nous avons constaté que l'Agence du revenu du Canada ne connaissait pas tous les résultats de ses activités d'observation. Ses calculs des revenus additionnels générés par les activités d'observation, en plus des cotisations d'impôt initiales, étaient incomplets. L'Agence ne connaissait pas le montant qu'elle avait radié comme étant irrécouvrable dans ses nouvelles cotisations. Le montant présenté au Parlement comme revenus additionnels obtenus grâce aux fonds supplémentaires accordés pour ses activités d'observation n'était qu'une estimation.

7.60 Les cibles des revenus additionnels de l'Agence pourraient avoir influencé la manière dont elle a mené ses activités d'observation, notamment le moment choisi pour réaliser ses vérifications. Nous avons constaté que ces cibles augmentaient chaque année, alors qu'on s'attendrait à ce qu'elles diminuent si les activités d'observation étaient efficaces. L'Agence atteignait ou dépassait en général ses cibles.

7.61 Notre analyse à l'appui de ces constatations rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le manque de clarté de la méthode utilisée pour établir les cibles des revenus additionnels;
- la fermeture de la plupart des dossiers de vérification à l'approche de la fin d'exercice;
- l'utilisation de données globales pour le suivi des fonds budgétaires;
- les rapports incomplets.

Importance de cette constatation

7.62 Cette constatation est importante parce que les parlementaires et le public ont besoin d'une information complète et transparente pour évaluer si l'Agence réussit à sévir contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. En fin de compte, les activités d'observation devraient être dissuasives et, par le fait même, faire diminuer les cas de non-conformité.

Contexte

7.63 Les activités d'observation ne sont qu'une des mesures prises pour s'assurer que tous les contribuables paient leur juste part d'impôt sur le revenu. Après qu'un dossier a été vérifié et que le montant d'impôt à payer a été calculé, d'autres facteurs entrent en ligne de compte dans le paiement ou non de l'impôt ayant fait l'objet d'une nouvelle cotisation à la suite des activités d'observation. Par exemple, les contribuables ont le droit de s'opposer à un avis de cotisation, soit en présentant un avis d'opposition directement à l'Agence, soit en interjetant appel de la cotisation devant un tribunal.

7.64 Dans certaines circonstances, l'Agence est incapable de percevoir le montant de l'impôt établi, ce qui l'amène à le radier après avoir déterminé qu'il n'était pas recouvrable.

7.65 Pour pouvoir déterminer si ses activités d'observation ont porté leurs fruits, l'Agence doit tenir compte de toutes les étapes, c'est-à-dire de l'établissement de la nouvelle cotisation à la perception des sommes dues.

Recommandations

7.66 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 7.74, 7.86 et 7.91.

Analyse à l'appui de la constatation

7.67 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si l'Agence s'était appuyée sur une analyse rigoureuse pour fixer ses cibles des revenus additionnels découlant des activités d'observation et si elle les avait atteintes. Plus précisément, nous avons examiné les résultats pour dégager des tendances pouvant expliquer comment les cibles des revenus additionnels auraient pu avoir influencé les activités d'observation. Enfin, nous avons examiné si l'Agence avait communiqué avec exactitude les résultats de ses activités d'observation durant la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2018.

7.68 **Le manque de clarté de la méthode utilisée pour établir les cibles des revenus additionnels** — Nous avons constaté que l'Agence du revenu du Canada n'avait pas été en mesure de montrer clairement comment elle fixait ses cibles des revenus additionnels chaque année. L'Agence a confirmé qu'elle établissait généralement les cibles en se basant sur :

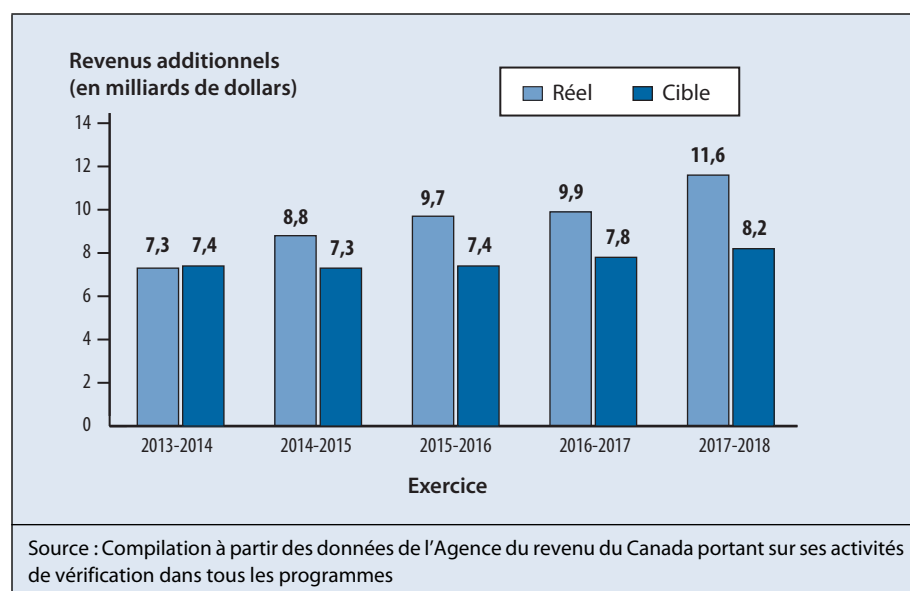
- les cibles des revenus additionnels antérieures;
- les montants réels de revenus additionnels des années antérieures;
- les directives de la haute direction;
- les engagements budgétaires et les consultations auprès des directions générales et des régions.

Cependant, l'Agence a été incapable de nous fournir les données de base pour que nous puissions refaire le calcul des cibles des revenus additionnels.

7.69 En l'absence d'une méthode complète et documentée pour établir les cibles, l'Agence risque de fixer des cibles trop basses ou trop élevées. Si les cibles sont trop basses, les vérificateurs pourraient ne pas être incités à effectuer des vérifications ou à les terminer en temps opportun. Si les cibles sont trop élevées, les vérificateurs pourraient se montrer trop déterminés dans leurs efforts pour atteindre leurs cibles, et fermer les dossiers à l'approche des échéances même s'il subsiste des questions à régler dans ceux-ci.

7.70 Nous avons constaté que les cibles des revenus additionnels découlant des activités de vérification de l'Agence concernant tous les programmes avaient presque toujours été atteintes ou dépassées pendant la période visée par notre audit, ce qui indique que les cibles pouvaient avoir été établies à un niveau trop bas (voir la pièce 7.2).

Pièce 7.2 L'Agence du revenu du Canada a généralement dépassé les cibles établies pour les revenus additionnels tirés de ses activités de vérification, ce qui indique que ces cibles pouvaient avoir été établies à un niveau trop bas



7.71 À un certain moment, les cibles devraient être plus difficiles à réaliser et elles devraient commencer à diminuer si les activités d'observation parviennent à favoriser la conformité chez les contribuables. Cependant, la documentation de l'Agence n'indiquait pas pourquoi cette dernière augmentait ses cibles chaque année.

7.72 Les cibles des revenus additionnels qui sont haussées et qui sont par la suite atteintes, ou dépassées, pourraient ne pas être assez exigeantes. Nous avons constaté que les revenus additionnels réels communiqués par l'Agence pour l'exercice 2017-2018 étaient de près de 60 % supérieurs à ce qu'ils étaient en 2013-2014. À notre avis, ce constat pourrait indiquer que :

- les contribuables ont contrevenu davantage à la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- les contribuables ont pu payer un montant d'impôt sur le revenu moindre en 2013 par rapport à 2017 parce que l'Agence n'avait pas consacré assez de ressources à l'établissement des cotisations et à la vérification;
- le processus d'évaluation des risques de l'Agence s'est amélioré.

7.73 Cette augmentation des revenus additionnels rapportés pourrait aussi indiquer qu'il aurait été possible d'augmenter les cibles ou que l'Agence n'a pas réussi à contrer la non-conformité.

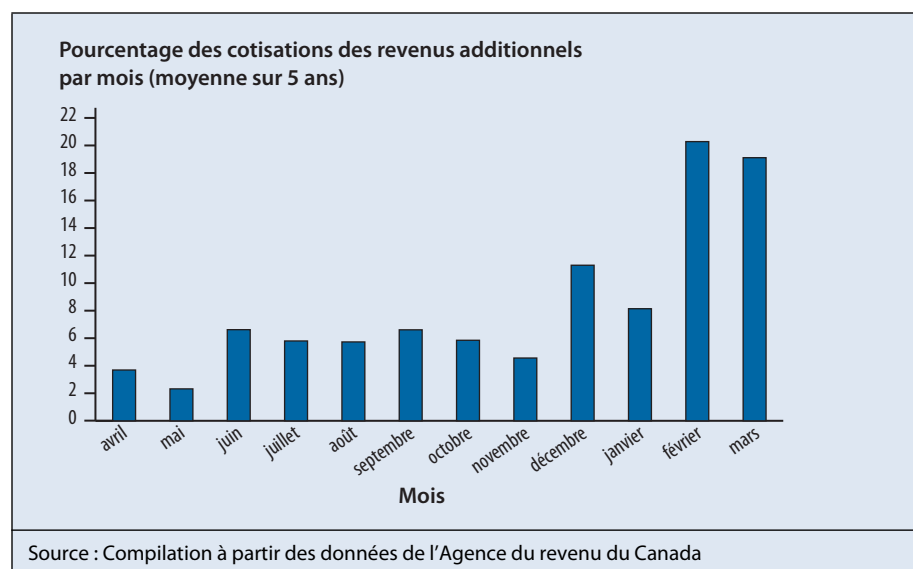
7.74 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait documenter sa façon de déterminer les cibles des revenus additionnels, aussi appelés « impôt généré par la vérification ». Les cibles devraient s'appuyer sur une analyse des tendances en ce qui a trait aux cibles et aux résultats.

Réponse de l'Agence — *Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada documentera plus clairement le processus utilisé pour établir les prévisions de revenu. Étant donné les importantes augmentations des recettes fiscales brutes de l'Agence au cours des quatre dernières années, c'est maintenant le moment idéal pour mener une analyse plus approfondie des tendances concernant les objectifs et les résultats. Cette analyse sera achevée d'ici mars 2020.*

7.75 **La fermeture de la plupart des dossiers de vérification à l'approche de la fin d'exercice** — Nous avons constaté que la fermeture des dossiers et l'établissement des impôts additionnels avaient tendance à se produire vers la fin de l'exercice (voir la pièce 7.3). La majorité des dossiers de vérification ont été fermés entre décembre et mars, ce qui coïncide avec l'échéance de l'Agence du revenu du Canada pour l'atteinte de ses cibles annuelles des revenus additionnels au 31 mars.

7.76 Comme les calculs des revenus additionnels n'étaient pas rajustés lorsque les cotisations étaient annulées ou que les revenus n'étaient pas perçus, les cibles ont pu inciter les vérificateurs à fermer les dossiers rapidement. L'Agence était incapable de nous indiquer les montants des revenus additionnels déclarés qui avaient été réellement recouvrés d'année en année.

Pièce 7.3 Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018, les cotisations des revenus additionnels ont augmenté à l'approche de l'échéance des cibles



7.77 Nous avons constaté que l'Agence disposait de peu de mécanismes de rétroaction qui auraient permis aux vérificateurs d'apprendre davantage de leurs travaux d'établissement de cotisations. Cependant, depuis notre audit de 2016 sur les oppositions en matière d'impôt sur le revenu, nous avons constaté que la rétroaction sur les résultats des oppositions s'était améliorée pour les programmes d'observation.

7.78 Dans les *Rapports du vérificateur général du Canada* (automne 2016), Rapport 2, « Les oppositions en matière d'impôt sur le revenu — Agence du revenu du Canada », une recommandation enjoignait l'Agence à « s'assurer que les décisions relatives aux oppositions et aux appels sont communiquées au sein de l'Agence afin que les personnes chargées d'établir les cotisations puissent se servir de cette information pour améliorer ce processus à l'avenir ». Pour donner suite à cette recommandation, l'Agence a déterminé qu'elle communiquerait les décisions d'opposition et d'appel aux secteurs de cotisation et de vérification.

7.79 Cependant, nous avons constaté que bon nombre de rapports internes communiqués aux secteurs de cotisation et de vérification n'étaient pas assez détaillés pour permettre au lecteur de comprendre les raisons sous-tendant tout changement. Nous avons comparé les résultats des oppositions aux activités d'observation qui étaient entièrement ou partiellement en faveur des contribuables pendant la période de cinq ans se terminant le 31 mars 2018. Nous avons constaté qu'il y avait eu quelques progrès par rapport à la période de cinq ans s'étant terminée le 31 mars 2016, puisqu'il y avait une augmentation de 5 % du taux de succès de l'Agence à maintenir les cotisations établies lorsque les contribuables s'y opposaient.

7.80 Selon le plan d'action détaillé de l'Agence présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, les travaux sur la communication des renseignements sur les oppositions se poursuivaient et aucune date n'avait été fixée pour la fin des travaux.

7.81 L'utilisation de données globales pour le suivi des fonds budgétaires — En 2016 et 2017, le gouvernement s'était donné comme objectif d'accroître la conformité pour faire en sorte que tous les contribuables paient leur juste part d'impôt. Le budget de 2016 a accordé à l'Agence du revenu du Canada 444 millions de dollars sur cinq ans pour qu'elle contribue à réduire l'évasion fiscale et l'évitement fiscal, notamment en lui permettant :

- d'embaucher plus de vérificateurs et de spécialistes;
- d'élaborer une solide infrastructure d'informatique décisionnelle;
- d'accroître les activités de vérification;
- d'améliorer les travaux d'enquête visant les fraudes fiscales de nature criminelle.

Selon le budget de 2016, ces mesures permettraient d'augmenter les revenus de 2,6 milliards de dollars sur cinq ans.

7.82 Dans le budget de 2017, une somme supplémentaire de 524 millions de dollars sur cinq ans a été allouée pour réduire l'évasion fiscale et accroître la conformité fiscale. Ces fonds devaient servir à financer de nouvelles initiatives et à étendre les programmes existants pour assurer un régime fiscal équitable pour tous les Canadiens. Selon le budget de 2017, ces mesures permettraient d'augmenter les revenus de 2,5 milliards de dollars de plus sur cinq ans. Les fonds budgétaires totaux de près de 1 milliard de dollars en 2016 et 2017 étaient destinés à générer plus de 5 milliards de dollars sur cinq ans.

7.83 Cependant, nous avons déterminé que l'Agence ne pouvait pas faire le suivi du montant exact des revenus additionnels obtenus grâce à ces fonds budgétaires. L'Agence a plutôt utilisé une approche proportionnelle, ou au prorata, pour mesurer les résultats des activités d'observation financées dans les derniers budgets fédéraux. Cette approche n'a pas permis d'obtenir des détails sur les centaines de milliers de nouvelles cotisations et les dépenses connexes associées au travail de centaines de membres du personnel chargé de la conformité. Les représentants de l'Agence nous ont dit que le suivi des résultats détaillés serait trop lourd en raison de son coût et de sa complexité. À notre avis, une plus grande précision dans le suivi des dépenses des fonds budgétaires fournirait une assurance supplémentaire que l'Agence respecte ses engagements en ce qui concerne l'augmentation des recettes fiscales.

7.84 Nous avons constaté qu'en mesurant les résultats de ses activités d'observation, l'Agence ne pouvait distinguer les revenus additionnels obtenus grâce à ses ressources permanentes de ceux obtenus grâce aux fonds budgétaires. Son approche au prorata mesurait expressément le rendement des fonds budgétaires. Par conséquent, l'Agence n'a pas été en mesure de démontrer avec précision si elle s'était acquittée de tous ses engagements au regard de l'augmentation des recettes fiscales, comme prévu dans les récents budgets.

7.85 L'Agence nous a dit qu'elle avait mis en œuvre des mesures pour faire le suivi de l'incidence directe du financement additionnel de 2016 à 2017. Cependant, à mi-chemin de l'exercice 2017-2018, l'Agence a élaboré un plan pour revenir à une approche proportionnelle.

7.86 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait faire une analyse pour tenter de déterminer s'il y a des mesures plus exactes qui permettraient de faire le suivi des revenus additionnels attribuables à l'apport de fonds budgétaires.

***Réponse de l'Agence** — Recommandation acceptée. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances Canada soient satisfaits de la méthode actuelle d'établissement des rapports de l'Agence du revenu du Canada pour le suivi des revenus supplémentaires générés par le financement budgétaire, l'Agence analysera l'exactitude de ses mesures de rendement pour le rendement*

des investissements budgétaires et elle ajoutera toute nouvelle mesure proposée au cadre de mesure du rendement devant être élaborée d'ici le mois de mars 2020.

7.87 Les rapports incomplets — Nous avons constaté que pour le calcul des revenus additionnels, l'Agence du revenu du Canada mesurait les résultats d'une partie seulement du cycle des revenus. Cette mesure ne traduisait pas l'incidence des activités d'observation sur les revenus totaux. Elle ne tenait pas compte des variables suivantes :

- les contribuables qui avaient déposé un avis d'opposition auprès de l'Agence ou qui avaient fait appel devant un tribunal;
- les impôts cotisés qui n'avaient jamais été recouvrés.

Étant donné qu'il faisait abstraction des oppositions, des appels et des radiations, le calcul de l'Agence des revenus additionnels était incomplet.

7.88 Par exemple, nous avons constaté qu'au moins 1,3 milliard de dollars faisant partie des revenus additionnels déjà déclarés n'avait jamais été recouvré, car les cotisations avaient été annulées au terme du processus d'opposition. Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018, 60 % des décisions relatives aux oppositions résultant d'une vérification ont, en tout ou en partie, été en faveur des contribuables. De plus, d'autres contribuables pourraient avoir interjeté appel auprès d'un tribunal concernant des cotisations établies à la suite d'une vérification, et pourraient eux aussi avoir obtenu une réduction du montant des impôts dus.

7.89 Nous avons aussi constaté que les revenus additionnels déclarés par l'Agence n'incluaient pas les radiations de comptes irrécouvrables après l'établissement de nouvelles cotisations. L'Agence a été incapable de nous donner la valeur des radiations découlant des activités d'observation, mais au cours de l'exercice 2017-2018, les radiations de l'Agence ont totalisé 3,3 milliards de dollars. Dans sa base de données, l'Agence n'a pas fait le suivi du montant total recouvré de chaque nouvelle cotisation. La pièce 7.4 montre les radiations pour tous les impôts.

Pièce 7.4 Entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2018, l'Agence du revenu du Canada a radié plus de 16 milliards de dollars d'impôts non recouvrés

Radiations de l'Agence du revenu du Canada par exercice (en milliards de dollars)				
2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
3,5	3,6	3,2	2,5	3,3
Sources : Rapports annuels de l'Agence du revenu du Canada au Parlement pour les exercices 2013-2014 et 2014-2015, son rapport ministériel sur le rendement de 2015-2016, et ses rapports sur les résultats ministériels de 2016-2017 et de 2017-2018				

7.90 De plus, l'Agence n'a pas pu fournir des données de base détaillées ni des informations exactes pour justifier certains des revenus additionnels publiés dans ses rapports annuels. Elle nous a plutôt remis des rapports sommaires. L'Agence a indiqué qu'elle ne serait pas en mesure de nous fournir à temps toutes les données que nous avions demandées en vue de la publication du présent rapport.

7.91 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer ses indicateurs de rendement pour pouvoir mesurer complètement et communiquer les résultats de ses activités d'observation et les recettes fiscales réellement recouvrées.

***Réponse de l'Agence** — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada a, et conservera, des mesures tactiques telles que l'incidence sur les recettes fiscales brutes, le taux de changement, le taux de rendement, les degrés de qualité et de couverture; ces mesures éclaireront les décisions d'une année à l'autre, d'un bureau à l'autre et d'un dossier à l'autre.*

Afin de compléter ces mesures, à la suite de recommandations tirées d'une récente évaluation interne, l'Agence a commencé à travailler sur de nouvelles mesures de rendement horizontales afin de fournir une mesure plus précise des résultats des programmes. En outre, elle a lancé des estimations des écarts fiscaux en 2016 et a mis à l'essai une nouvelle mesure liée à l'observation fiscale de la population des grandes entreprises en 2017-2018.

L'Agence accepte d'élaborer des mesures stratégiques supplémentaires qui estimeront les répercussions des litiges, des recouvrements et des dissuasions. L'Agence élaborera un cadre de mesure du rendement pour ses programmes d'observation, y compris des mesures qui tiennent compte des litiges et des recouvrements, d'ici mars 2020.

Conclusion

7.92 Nous avons conclu que l'Agence du revenu du Canada n'avait pas appliqué la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière uniforme dans l'exécution de ses activités d'observation. Elle a traité de manière différente des contribuables qui se trouvaient dans des situations semblables. En outre, l'Agence n'a pas rendu compte de manière exacte des résultats de ses activités d'observation et ses rapports étaient incomplets.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les activités d'observation de l'Agence du revenu du Canada a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des activités d'observation, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait appliqué la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière uniforme dans l'exécution de ses activités d'observation et si elle en avait communiqué les résultats avec exactitude.

Étendue et méthode

L'audit a porté sur les particuliers, les entreprises et les fiducies (T1, T2, T3) de la Direction générale des programmes d'observation nationaux; de la Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes; et de la Direction générale des recouvrements et de la vérification. Nous avons examiné le caractère uniforme des activités d'observation pour la période de cinq ans s'étant terminée le 31 mars 2018. Nous avons aussi examiné les indicateurs de rendement de l'Agence pour le suivi et la communication des activités d'observation.

À l'Agence du revenu du Canada, nous avons examiné les lois, les politiques et les procédures en place pour gérer les programmes d'observation de l'Agence. Nous avons eu des entretiens avec des représentants de l'Agence à l'administration centrale ainsi que dans les bureaux de services fiscaux de Québec, Montréal, Ottawa, London, Toronto Centre, Toronto Nord, Victoria, Vancouver, Surrey et Shawinigan. Les entretiens réalisés comprenaient des réunions avec la direction, les vérificateurs ainsi que d'autres personnes intervenant dans la coordination ou la gestion des activités d'observation.

Nous avons analysé les données extraites des systèmes d'information de l'Agence afin de repérer et de comparer l'information concernant les activités d'observation et les oppositions en matière d'impôt sur le revenu. Nos données concernaient toutes les vérifications des particuliers, des fiducies et des entreprises ainsi que les divulgations volontaires et les oppositions en matière d'impôt sur le revenu réglées au cours des exercices de 2013-2014 à 2017-2018. Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 99 dossiers pour évaluer la qualité des données. Même si nous avons noté des problèmes d'intégrité des données, nous avons constaté que les données étaient suffisamment fiables aux fins de notre analyse.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait appliqué la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> de manière uniforme dans l'exécution de ses activités d'observation et si elle en avait communiqué les résultats avec exactitude, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Agence traite les contribuables de manière uniforme.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, ainsi que les directives connexes, publications et circulaires d'information de l'Agence, y compris le contenu affiché dans le site Web de l'Agence pendant la période visée par l'audit • Agence du revenu du Canada, <i>Charte des droits du contribuable</i>, 2013
L'Agence dispose d'indicateurs de rendement qui correspondent à son objectif de traiter tous les contribuables de manière uniforme et elle suit, mesure et communique avec exactitude les résultats de ses activités d'observation.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur l'Agence du revenu du Canada</i> • Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2013-2014 • Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2014-2015 • Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2015-2016 • Agence du revenu du Canada, <i>Rapport sur les résultats ministériels 2016-2017</i>

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 18 septembre 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directeur principal : Martin Dompierre

Directrice : Tammy Meagher

Nicholas Brouwer

Philippe-Antoine Charbonneau

Lucie Després

Manav Kapoor

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Réalisation des activités d'observation	
<p>7.35 L'Agence du revenu du Canada devrait fixer des échéanciers à respecter pour toutes les charges de travail de la vérification en ce qui concerne l'obtention des renseignements, et devrait faire respecter de manière uniforme les dispositions de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> afin d'obliger les contribuables à produire l'information une fois le délai passé. (7.30-7.34)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. La complexité de la demande détermine le temps alloué pour répondre, et la loi prescrit le temps alloué à l'Agence du revenu du Canada pour terminer le travail d'observation. Le Bureau du vérificateur général du Canada a relevé un manque d'échéanciers établis pour les demandes plus complexes de l'Agence où les vérificateurs doivent utiliser leur jugement et où une décision judiciaire est plus susceptible d'être requise pour assurer la collaboration. En ce qui concerne les charges de travail de la vérification, l'Agence établira, d'ici mars 2020, des échéanciers à respecter pour fournir les renseignements, des critères pour les prolongations et des dates limites plus officielles après lesquelles l'Agence pourra demander l'aide des tribunaux pour inciter la collaboration.</p>
<p>7.43 L'Agence du revenu du Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • revoir ses critères et ses procédures et envisager d'offrir un allègement proactif aux contribuables dans tous ses types d'activités d'observation; • fournir plus de lignes directrices à son personnel sur ce qui doit être considéré comme étant un « retard indu » dans ses différentes activités d'observation, en fonction du délai, de la complexité et de l'action des contribuables. (7.36-7.42) 	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. En réponse au rapport Vérification interne – Application des dispositions d'allègement pour les contribuables, l'Agence du revenu du Canada s'est déjà engagée à examiner la gouvernance de l'administration de toutes les dispositions d'allègement pour les contribuables. L'examen comprendra une analyse des critères utilisés et des procédures actuelles, afin de déterminer la faisabilité d'un allègement proactif pour les contribuables dans le cadre de la conduite des diverses activités d'observation. L'examen sera achevé d'ici avril 2019.</p> <p>L'Agence procédera à un examen et à une analyse des diverses activités d'observation d'ici la fin de mars 2020 et, si les circonstances le justifient, définira les critères appropriés pour déterminer ce qu'elle considère comme un « retard indu ». L'élaboration de lignes directrices permettra également de s'assurer que tous les facteurs pertinents continuent d'être examinés conformément à la législation.</p>

Recommandation	Réponse
<p>7.50 L'Agence du revenu du Canada devrait veiller à ce que les contribuables soient traités de manière uniforme en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • clarifiant, dans ses directives et ses procédures, si c'est l'Agence ou le contribuable qui est responsable des retards enregistrés dans la réalisation des activités d'observation; • s'assurant que les critères d'admissibilité sont entièrement respectés avant d'approuver une demande relative à l'un ou à l'autre des programmes d'allègement. (7.44-7.49) 	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada clarifiera ce qui est considéré comme un retard attribuable à l'Agence (relevant de la responsabilité de l'Agence) et un retard attribuable au contribuable (relevant de la responsabilité du contribuable) dans la conduite des diverses activités d'observation d'ici la fin de mars 2020, compte tenu de la nature discrétionnaire de la disposition.</p> <p>L'Agence s'est engagée à fournir un allègement équitable et à ne pas récompenser les cas d'inobservation. Afin d'atténuer toute application ou administration incohérente des dispositions d'allègement pour les contribuables, l'Agence veillera à harmoniser les politiques, les procédures, les lignes directrices et le matériel de formation, comme elle l'a déclaré publiquement dans le récent rapport Vérification interne – Application des dispositions d'allègement pour les contribuables. La date d'achèvement prévue pour ce plan d'action est avril 2020.</p> <p>L'Agence prend acte des constatations du Bureau du vérificateur général du Canada jugeant que l'Agence s'est conformée à ses politiques et ses procédures dans l'application du Programme des divulgations volontaires. Jusqu'au mois de mars 2018, la politique du Programme permettait à l'Agence d'accepter une divulgation volontaire même lorsqu'une vérification était déjà en cours. En décembre 2017, l'Agence a annoncé qu'elle modifierait la politique du Programme pour se pencher sur cette possibilité. Bien que le Bureau du vérificateur général du Canada puisse se demander si l'Agence a appliqué adéquatement sa politique en vigueur à un moment donné, commenter la politique elle-même dépasserait la portée de cette vérification.</p>
<p>7.53 L'Agence du revenu du Canada devrait déterminer pour quelles raisons le temps requis en vue de réaliser les activités d'observation varie d'une région à l'autre, et devrait mettre en place un plan visant à réduire les écarts notés. (7.51-7.52)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada effectuera un examen afin de comprendre les raisons pouvant expliquer ces écarts régionaux et dans le but d'élaborer un plan pour régler tout enjeu problématique soulevé par l'examen d'ici la fin de mars 2020. Ce travail devra tenir compte des charges de travail variables selon les régions en ce qui concerne leur complexité et leur composition sectorielle.</p>
<p>7.58 L'Agence du revenu du Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer un processus officiel de suivi pour surveiller le délai de traitement des cotisations; • prendre les mesures requises pour réduire les délais et régler les dossiers; • avoir un plan de suivi auprès des contribuables qui ont utilisé le Programme des divulgations volontaires, pour vérifier leur conformité subséquente. (7.54-7.57) 	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada élaborera un processus de suivi officiel afin de surveiller le temps nécessaire pour traiter les évaluations découlant des mesures d'observation et rendra les processus de nouvelles cotisations plus rapides, au besoin. L'Agence acceptera également de mener un examen afin de déterminer les répercussions des divulgations sur le risque d'observation futur d'ici la fin de mars 2020.</p>

Recommandation	Réponse
Gestion et communication des résultats	
<p>7.74 L'Agence du revenu du Canada devrait documenter sa façon de déterminer les cibles des revenus additionnels, aussi appelés « impôt généré par la vérification ». Les cibles devraient s'appuyer sur une analyse des tendances en ce qui a trait aux cibles et aux résultats. (7.68-7.73)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada documentera plus clairement le processus utilisé pour établir les prévisions de revenu. Étant donné les importantes augmentations des recettes fiscales brutes de l'Agence au cours des quatre dernières années, c'est maintenant le moment idéal pour mener une analyse plus approfondie des tendances concernant les objectifs et les résultats. Cette analyse sera achevée d'ici mars 2020.</p>
<p>7.86 L'Agence du revenu du Canada devrait faire une analyse pour tenter de déterminer s'il y a des mesures plus exactes qui permettraient de faire le suivi des revenus additionnels attribuables à l'apport de fonds budgétaires. (7.81-7.85)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances Canada soient satisfaits de la méthode actuelle d'établissement des rapports de l'Agence du revenu du Canada pour le suivi des revenus supplémentaires générés par le financement budgétaire, l'Agence analysera l'exactitude de ses mesures de rendement pour le rendement des investissements budgétaires et elle ajoutera toute nouvelle mesure proposée au cadre de mesure du rendement devant être élaborée d'ici le mois de mars 2020.</p>
<p>7.91 L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer ses indicateurs de rendement pour pouvoir mesurer complètement et communiquer les résultats de ses activités d'observation et les recettes fiscales réellement recouvrées. (7.87-7.90)</p>	<p>Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada a, et conservera, des mesures tactiques telles que l'incidence sur les recettes fiscales brutes, le taux de changement, le taux de rendement, les degrés de qualité et de couverture; ces mesures éclaireront les décisions d'une année à l'autre, d'un bureau à l'autre et d'un dossier à l'autre.</p> <p>Afin de compléter ces mesures, à la suite de recommandations tirées d'une récente évaluation interne, l'Agence a commencé à travailler sur de nouvelles mesures de rendement horizontales afin de fournir une mesure plus précise des résultats des programmes. En outre, elle a lancé des estimations des écarts fiscaux en 2016 et a mis à l'essai une nouvelle mesure liée à l'observation fiscale de la population des grandes entreprises en 2017-2018.</p> <p>L'Agence accepte d'élaborer des mesures stratégiques supplémentaires qui estimeront les répercussions des litiges, des recouvrements et des dissuasions. L'Agence élaborera un cadre de mesure du rendement pour ses programmes d'observation, y compris des mesures qui tiennent compte des litiges et des recouvrements, d'ici mars 2020.</p>

Automne 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. La connectivité des régions rurales et éloignées
2. La conservation des biens patrimoniaux fédéraux
3. La force aérienne de combat du Canada — Défense nationale
4. La sécurité matérielle des missions diplomatiques canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada
5. Les comportements sexuels inappropriés — Forces armées canadiennes
6. La surveillance dans la collectivité — Service correctionnel Canada
7. Les activités visant le respect des obligations fiscales — Agence du revenu du Canada

Annexe — Coût des audits des sociétés d'État

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Conseil des arts du Canada,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement,
Examen spécial — 2018

Rapport des co-auditeurs au Conseil d'administration de La Corporation de développement des investissements du Canada,
Examen spécial — 2018