CHAPITRE 3

Rapport Le Point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés — Agence du revenu du 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.

N° de catalogue FA1-2013/1-3F-PDF
ISBN 978-0-660-20529-8
ISSN 1701-5421

Table des matières

Points saillants 99

Introduction 103

Principales constatations de 2006 104

Événements subséquents à notre audit de 2006 104

Objet de l'audit 106

Observations et recommandations 107

Gestion des comptes 109

L'Agence a comblé de nombreuses lacunes dans sa gestion des comptes 109

L'Agence n'atteint pas les objectifs établis pour les analyses du danger de perte visant les comptes de plus de 10 millions de dollars 111

Évaluation des risques 112

L'Agence a actualisé les cotes de risque des particuliers débiteurs, mais pas celles des sociétés débitrices 113

Stratégies de recouvrement 115

L'Agence a recueilli beaucoup des données dont elle a besoin pour mieux comprendre la dette fiscale 115

L'Agence a fait beaucoup de recherches sur la composition de la dette fiscale 117

L'Agence se prépare en vue du nouveau délai de prescription pour le recouvrement des dettes fiscales 120

Informations en matière de gestion 121

Les informations en matière de gestion se sont améliorées 121

Les indicateurs de rendement demeurent faibles 122

Conclusion 124

À propos de l'audit 126

Annexe

Tableau des recommandations 129

Rapport Le Point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés — Agence du revenu du Canada

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le volume de la dette fiscale évolue en fonction de la conjoncture économique, des politiques fiscales et du comportement des contribuables, ainsi que des efforts déployés par l'Agence du revenu du Canada pour établir et recouvrer les impôts dans les délais établis. Au Canada, la grande majorité des contribuables paient leurs impôts à temps, sans que l'Agence ait à intervenir. Mais il subsiste toujours un montant d'impôts et de taxes ainsi que de retenues salariales non payés, montant qui augmente avec les années. Au 31 mars 2012, le montant des impôts impayés et non contestés atteignait 29 milliards de dollars. Chaque année, l'Agence annule une partie de ce montant qu'elle considère comme irrécupérable. En 2011-2012, la dette annulée s'est chiffrée à 2,8 milliards de dollars.

En 2011-2012, l'Agence disposait d'un budget de 242,6 millions de dollars pour recouvrer les impôts non payés. Environ 4 000 employés (en équivalent temps plein) – surtout des agents de recouvrement, des chefs d'équipe et des gestionnaires – se consacraient à ce travail dans les bureaux des services fiscaux au Canada et au Centre national d'appels de la gestion des créances.

En 2006, nous avions constaté que l'Agence n'avait pas fait de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées à la suite de l'audit des impôts et taxes impayés que nous avions effectué en 1994. Nous avions indiqué que les méthodes d'évaluation des risques de l'Agence devraient être perfectionnées. Il lui manquait aussi des informations fondamentales, notamment des indicateurs de rendement et des stratégies, pour l'aider à gérer le recouvrement des impôts et taxes impayés.

Au cours du présent audit, nous avons examiné comment l'Agence a mis en œuvre le plan d'action qu'elle avait élaboré pour donner suite à nos recommandations de 2006 sur les plus importantes des lacunes que nous avions signalées. Lorsque le plan d'action différait de nos recommandations ou avait été modifié par l'Agence, nous avons vérifié si les mesures prises donnaient suite aux observations que nous avions faites.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 23 novembre 2012. La section « **À propos de l'audit** » à la fin du chapitre donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

L'Agence du revenu du Canada a pour mission d'administrer les programmes de prestations, les programmes fiscaux et autres, et de s'assurer que les contribuables suivent les règles relatives aux impôts, au nom des administrations publiques de l'ensemble du Canada. En tant qu'administratrice fiscale nationale, l'Agence a aussi pour objectif principal, outre la protection de l'assiette fiscale du Canada, de s'assurer que les contribuables s'acquittent de leurs obligations. En vertu de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, l'Agence est chargée de faire appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise*.

Le recouvrement rapide des comptes en souffrance est l'élément final du mécanisme de discipline fiscale. Si les contribuables ne croient pas que l'Agence prendra les mesures nécessaires pour récupérer les impôts et les taxes impayés, ils seront portés à ne pas respecter les règles relatives aux impôts. Si cela arrivait, l'assiette fiscale du Canada en souffrirait.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, l'Agence a fait des progrès satisfaisants pour ce qui est des lacunes relevées dans notre audit de 2006. Elle a mis en place beaucoup de nouveaux outils pour améliorer la manière dont les agents de recouvrement gèrent les comptes. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale, les agents peuvent désormais traiter les comptes, où qu'ils se trouvent au pays. L'attribution des recouvrements en fonction de la disponibilité des agents, et non de l'endroit où ils se trouvent, permet d'éviter les retards associés à l'engorgement dans les bureaux les plus occupés.

- L'Agence a pris des mesures de recouvrement dans les délais impartis dans plus de 85 % des dossiers où les sommes en jeu dépassaient 1 million de dollars. Elle a donc dépassé son objectif. Elle a cependant fixé le même objectif pour tous les dossiers, sans tenir compte du montant de la dette en jeu. Nous constatons qu'il conviendrait peut-être de fixer un objectif plus élevé pour le recouvrement des dettes fiscales plus importantes.

- L'Agence a mis au point plusieurs nouveaux modèles pour évaluer le risque de non-recouvrement associé aux comptes en souffrance de particuliers, mais elle n'a pas évalué d'abord l'efficacité des méthodes en vigueur. Elle a également reporté l'achèvement des

travaux visant à améliorer la méthode qu'elle utilise pour évaluer les risques de non-recouvrement pour les comptes des sociétés.

- L'Agence a déterminé et recueilli les informations nécessaires pour analyser la composition de la dette fiscale. Elle peut désormais décomposer la dette fiscale en impôts, en intérêts et en pénalités et selon le secteur d'activité (TPS ou retenues salariales). La dette fiscale est passée de 18 à 29 milliards de dollars depuis 2006. L'Agence s'emploie à perfectionner et à améliorer ses outils et ses stratégies de même qu'à s'assurer que les contribuables respectent leurs obligations fiscales.
- L'Agence dispose aujourd'hui d'une information de gestion qui est plus exhaustive et complète qu'en 2006. Il lui reste encore à achever de cerner d'autres indicateurs de rendement qui lui permettront d'établir dans quelle mesure elle atteint les objectifs fixés pour son programme de recouvrement.

Réaction de l'Agence — L'Agence du revenu du Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

3.1 L'Agence du revenu du Canada a pour mission d'administrer les programmes de prestations, les programmes fiscaux et autres, et de s'assurer que les contribuables respectent leurs obligations fiscales, au nom des administrations publiques de l'ensemble du Canada. En tant qu'administratrice fiscale nationale, l'Agence a aussi pour objectif principal, outre la protection de l'assiette fiscale du Canada, de s'assurer que les contribuables s'acquittent de leurs obligations à cet égard. En vertu de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, elle est chargée de faire appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise*.

3.2 En plus de percevoir l'impôt fédéral sur le revenu et les cotisations à l'assurance-emploi et au Régime de pensions du Canada, l'Agence a conclu des ententes avec toutes les provinces, sauf le Québec, en vue de percevoir l'impôt provincial sur le revenu en leur nom. Au Québec, c'est le ministère du Revenu de la province qui perçoit la taxe sur les produits et services (TPS) au nom de l'Agence. Le gouvernement fédéral verse à chaque province le montant total des cotisations établies au titre de l'impôt provincial sur le revenu et assume les risques liés au recouvrement des impôts impayés. Le gouvernement fédéral peut garder tous les intérêts et pénalités, le cas échéant, mais il doit assumer les pertes découlant de la radiation des dettes.

3.3 Tout comme les efforts déployés par l'Agence du revenu du Canada pour établir et percevoir les impôts en temps opportun, la conjoncture économique, les politiques fiscales et le comportement des contribuables déterminent le volume de la dette fiscale. Au Canada, 94 % des particuliers et 90 % des sociétés s'acquittent volontairement de leurs impôts en temps opportun, sans intervention de l'Agence. Malgré cela, le montant des impôts et des retenues salariales impayés ne cesse de croître au fil des ans. Au 31 mars 2012, les **impôts non contestés**, les intérêts et les pénalités en souffrance atteignaient 29 milliards de dollars.

Impôts non contestés — Montant de la cotisation qui n'a pas fait l'objet d'un appel par le contribuable. Une fois un appel interjeté, l'Agence ne peut pas prendre de mesures pour recouvrer le montant concerné, sauf dans des circonstances particulières. Dans le présent chapitre, par dette fiscale, on entend les impôts non contestés, à moins d'indications contraires.

3.4 L'Agence emploie environ 4 000 employés (équivalents temps plein) pour recouvrer la dette fiscale. Il s'agit surtout d'agents de recouvrement, de chefs d'équipe et de gestionnaires qui travaillent à son administration centrale, dans les bureaux des services fiscaux des quatre coins du pays et au Centre national d'appels de la gestion des créances. En 2011-2012, l'Agence disposait d'un budget de 242,6 millions de dollars pour recouvrer les impôts impayés. Par

ailleurs, à l'administration centrale de l'Agence, d'autres employés effectuent des recherches dans un certain nombre de secteurs du programme, dont les recouvrements.

3.5 Le recouvrement des dettes dans les meilleurs délais est primordial, car il s'agit de la dernière étape du dispositif de contrôle du respect des obligations fiscales. Si les contribuables n'ont pas la conviction que l'État prendra les mesures voulues pour recouvrer les impôts impayés, ils peuvent être moins enclins à les régler, ce qui aura pour effet de réduire l'assiette fiscale du Canada.

3.6 Contrairement aux sociétés privées, l'Agence n'a pas le loisir de trier ses clients en fonction de leur solvabilité. Elle ne peut pas augmenter ses taux d'intérêt, ni refuser de faire crédit à des contribuables dont la solvabilité est douteuse. L'Agence dispose cependant de certains pouvoirs législatifs que n'ont pas les sociétés privées. Elle a notamment la possibilité de procéder à des **saisies-arrêts** sur les revenus d'un débiteur pour recouvrer des impôts impayés, et ce, sans ordonnance d'un tribunal.

Saisie-arrêt — Une mesure prise par l'Agence du revenu du Canada pour intercepter des fonds qui sont payables aux contribuables par une tierce partie, comme des salaires ou d'autres formes de revenus. En général, les saisies-arrêts ne cessent qu'une fois que le contribuable a réglé la totalité de ses impôts ou prouvé que la saisie-arrêt lui porte indûment préjudice sur le plan financier.

Principales constatations de 2006

3.7 Notre audit de 2006 (*Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* [mai 2006], chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés ») faisait suite à l'audit que nous avions réalisé en 1994 (*Rapport du vérificateur général du Canada* [1994], chapitre 29, « Revenu Canada — Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés »). En 2006, nous avions conclu que l'Agence n'avait pas fait de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées en 1994. La méthode que l'Agence utilisait pour évaluer le risque posé par les débiteurs manquait de raffinement et elle ne disposait pas d'informations fondamentales pour assurer la gestion du recouvrement des impôts, comme des stratégies et des indicateurs de rendement. Ne connaissant pas la composition de la dette fiscale, l'Agence ne pouvait pas adapter ses stratégies de recouvrement en conséquence. Elle devait aussi améliorer ses outils de gestion de cas.

Événements subséquents à notre audit de 2006

3.8 L'économie canadienne a souffert de la crise financière mondiale, depuis notre dernier audit. La reprise économique n'est toujours pas entièrement enclenchée aux États-Unis. L'économie européenne est encore en difficulté. Au Canada, bon nombre des indicateurs économiques se sont détériorés à la suite du ralentissement

économique. Entre 2007 et 2011, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel a été inférieure à 3,5 %. Le taux de chômage actuel, qui est supérieur à 7 %, est plus élevé qu'en 2007. Étant donné que l'économie peine à se redresser, la perception des impôts peut poser problème. Le Canada doit donc se doter d'un dispositif efficace de perception fiscale pour préserver son assiette fiscale et ses recettes.

3.9 Le montant des recettes que doit percevoir l'Agence a augmenté, en partie parce qu'elle doit désormais administrer les impôts et taxes supplémentaires suivants :

- En 2009, l'Agence a commencé à gérer l'impôt provincial des sociétés de l'Ontario.
- En 2010, l'Agence a commencé à percevoir la taxe de vente harmonisée (TVH) pour la Colombie-Britannique et l'Ontario. (Elle continuera de percevoir cette taxe pour la Colombie-Britannique jusqu'au 1er avril 2013.)

3.10 Dans le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (2011), chapitre 2, « Les grands projets de technologies de l'information », nous avions fait un suivi des recommandations formulées en 2006 sur le projet de Recouvrement intégré des recettes de l'Agence. Celle-ci avait lancé ce projet afin de faciliter l'établissement des priorités et l'affectation des tâches de recouvrement en fonction des risques. Elle prévoyait consacrer 144 millions de dollars à ce projet jusqu'en 2010.

3.11 En 2011, nous avions constaté que l'Agence avait réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations visant l'amélioration de la gouvernance, de ses capacités organisationnelles et de la gestion des risques liés au projet. Elle avait mené à bien un plan de mesure des avantages pouvant découler de la phase I du projet. Il faut savoir que ce plan, à l'origine, n'indiquait pas en détail le moment où les avantages seraient obtenus. En 2010, le plan a cependant été amélioré et approuvé. Lors de notre audit de 2011, nous n'avons pas évalué si le projet technologique fonctionnait comme prévu. Par ailleurs, l'audit dont il est question dans le présent chapitre n'est pas un suivi de notre audit de 2011. Nous formulons néanmoins certaines observations sur le projet de Recouvrement intégré des recettes.

Objet de l'audit

3.12 L'audit avait pour objectif de déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait fait des progrès satisfaisants pour ce qui est de la mise en œuvre des principales recommandations formulées dans le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés ».

3.13 Nous avons examiné les mesures prises par l'Agence pour mettre en œuvre son plan d'action visant à donner suite à nos recommandations. Lorsque le plan d'action différait de nos recommandations ou avait été modifié par l'Agence, nous avons vérifié si les mesures prises donnaient suite aux observations que nous avions faites. Nous avons mis l'accent sur les lacunes les plus importantes signalées dans notre rapport de 2006. L'Agence est une grande organisation et il lui faut du temps pour mettre en œuvre des changements importants.

3.14 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

3.15 Dès la constatation de l'existence d'une dette fiscale, l'Agence se sert de ses outils de gestion de comptes. Elle évalue les risques que représente la dette afin de déterminer les modalités et le calendrier de son intervention. L'Agence met ensuite en œuvre diverses stratégies de recouvrement qui sont adaptées à la nature de la dette. Enfin, elle recueille les résultats obtenus et présente des rapports qui sont utilisés pour prendre des décisions de gestion et pour renseigner le public. La pièce 3.1 présente de façon sommaire le processus de recouvrement de l'Agence.

3.16 Dans la plupart des cas, l'Agence prend des mesures de recouvrement peu après la constatation d'une dette. Elle peut notamment envoyer au contribuable un avis pour lui rappeler de payer ses impôts. Toutefois, en vertu de *Loi de l'impôt sur le revenu*, elle est soumise à certaines restrictions quant aux mesures de recouvrement qu'elle est autorisée à prendre au cours des 90 premiers jours.

3.17 Au cours de cette période, l'Agence est autorisée à prendre certaines mesures dans des circonstances bien précises. Elle procède à une **analyse du danger de perte** pour les comptes importants afin de déterminer si le contribuable a l'intention de disposer de ses actifs au lieu de payer sa dette. Dans ce cas, l'Agence peut obtenir une **ordonnance de recouvrement préventif** l'autorisant à prendre des mesures immédiates. Aucune restriction au recouvrement ne s'applique aux retenues salariales, ni aux dettes liées à la taxe sur les produits et services ou à la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH).

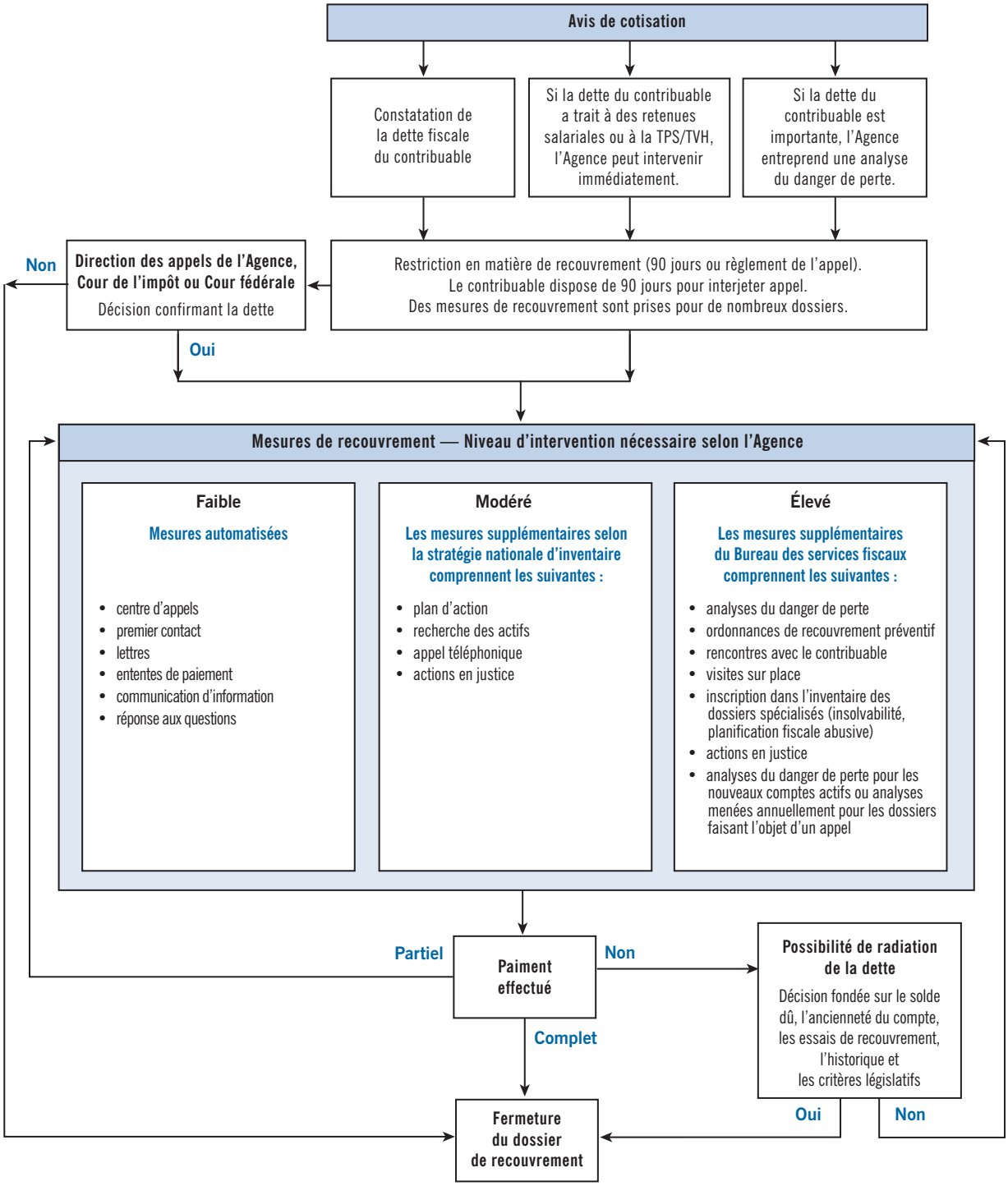
Analyse du danger de perte — Analyse réalisée dans le but de déterminer si un retard risque de compromettre le recouvrement d'une dette. Par exemple, le débiteur pourrait commencer à liquider ses actifs. Si le danger de perte est réel, l'Agence peut demander une ordonnance de recouvrement préventif.

Ordonnance de recouvrement préventif — Ordonnance qui permet à l'Agence de prendre immédiatement des mesures de recouvrement sans avoir à attendre la fin de la période de 90 jours ou le règlement d'un appel. Pour obtenir une telle ordonnance, le Ministre doit déposer un avis de requête auprès de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure provinciale.

3.18 Une première évaluation des risques sert à déterminer le niveau de l'intervention nécessaire de l'Agence : faible, modéré ou élevé (voir la pièce 3.1). Les interventions peuvent comprendre ce qui suit :

- envoyer une lettre au contribuable pour lui rappeler de payer sa dette;
- demander à un agent du centre d'appels de communiquer avec le contribuable;
- procéder à des mesures de recouvrement progressives grâce à l'Inventaire national (une nouvelle approche qui permet aux agents de recouvrement disponibles, où qu'ils se trouvent au pays, de traiter les dossiers).

Pièce 3.1 Processus simplifié de recouvrement des dettes fiscales de l'Agence



3.19 Une deuxième évaluation des risques permet de classer les comptes par ordre de priorité et de les affecter au sein de l'Inventaire national. Les comptes qui posent moins de risques ne sont pas confiés à un agent de recouvrement tout de suite, mais ils pourront l'être plus tard après le règlement des comptes prioritaires. Les comptes qui sont complexes ou difficiles peuvent être confiés à des agents de recouvrement d'expérience pour assurer une intervention de niveau plus élevé.

Gestion des comptes

3.20 Dès qu'un agent de recouvrement de l'Agence procède au recouvrement d'une dette fiscale, il décide du calendrier et des mesures de recouvrement à prendre ainsi que de la meilleure façon de cibler ses efforts. Pour ce faire, il doit respecter les méthodes et les procédures établies.

3.21 En 2006, nous avions recommandé à l'Agence d'améliorer la gestion de ses comptes après avoir constaté que les mesures de recouvrement n'étaient pas prises en temps opportun et que l'ancienneté des comptes augmentait (comptes en souffrance depuis longtemps). Nous avions aussi constaté que le système de gestion des recouvrements n'était pas convivial et ne fournissait pas aux agents de recouvrement les informations dont ils avaient besoin.

3.22 Le plan d'action original élaboré par l'Agence pour donner suite à cette recommandation prévoyait l'amélioration de la gestion des comptes en ajoutant au système des composantes permettant aux agents de recouvrement d'obtenir une vue d'ensemble des dossiers, et ce, dans le cadre du projet de Recouvrement intégré des recettes décrit aux paragraphes 3.10 et 3.11.

L'Agence a comblé de nombreuses lacunes dans sa gestion des comptes

3.23 Nous avons examiné les mesures prises par l'Agence pour améliorer sa gestion de comptes en nous fondant sur le plan d'action qu'elle avait établi pour donner suite à nos recommandations de 2006. L'Agence a amélioré la façon dont les comptes sont affectés à ses agents de recouvrement. Les comptes pour lesquels il n'est pas nécessaire de rencontrer les contribuables peuvent être confiés à n'importe quel agent, sans considération géographique. L'Agence peut, par exemple, confier le compte d'une société torontoise à un agent qui travaille à Halifax, au lieu d'attendre qu'un agent de recouvrement à Toronto se libère. Cette nouvelle stratégie nationale de gestion des comptes permet d'optimiser l'utilisation des ressources humaines et de traiter les comptes plus rapidement. L'Agence a aussi créé un nouveau

site intranet national qui permet aux agents de recouvrement de consulter, lorsque cela est nécessaire, les informations dont ils ont besoin pour toutes les provinces.

3.24 Par ailleurs, certains agents de recouvrement se spécialisent désormais dans le recouvrement de certains types de comptes, par exemple, les faillites. La spécialisation devrait permettre d'optimiser les mesures de recouvrement, car les agents auront des connaissances et une expérience plus grandes à l'égard d'un type particulier de débiteurs.

3.25 En 2010, l'Agence a lancé une application provisoire en vue de recueillir et de résumer des renseignements provenant d'une multitude de systèmes informatiques, car les dates de mise en œuvre du système de gestion des dossiers du Recouvrement intégré des recettes (RIR) avaient été modifiées. Cela a permis de réduire de beaucoup le temps que les agents de recouvrement consacraient à répéter les mêmes opérations.

3.26 L'Agence possède des systèmes automatisés qui permettent de classer les comptes par ordre de priorité d'après l'évaluation des risques. Elle peut ainsi envoyer des lettres de rappel aux titulaires de comptes moins complexes et confier ceux qui le sont davantage à un agent de recouvrement. Lorsqu'un compte est confié à un agent, la nouvelle application indique tous les comptes connexes du débiteur. Par exemple, si une société a une dette au titre des versements des retenues salariales, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les produits et services (TPS), dès que le compte de TPS est confié à un agent, l'application indique automatiquement que les trois comptes sont en souffrance.

3.27 Nous sommes satisfaits des mesures prises pour améliorer la gestion des comptes en vue de recouvrer les dettes fiscales (voir la pièce 3.2). L'Agence a instauré un grand nombre de nouveaux outils, comme l'application des résumés de compte et le site intranet. Elle a aussi amélioré la répartition de la charge de travail grâce à l'Inventaire national et elle permet désormais à ses agents de recouvrement de se spécialiser. L'Agence a récupéré une plus grande partie des dettes fiscales faisant l'objet d'un recouvrement en 2012 (40 milliards de dollars) qu'en 2006 (21,5 milliards de dollars), et ce, même si le nombre d'équivalents temps plein n'a pas augmenté.

Pièce 3.2 Progrès réalisés afin de donner suite à notre recommandation portant sur la gestion des comptes

Recommandation	Progrès
L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer les outils de gestion des cas qu'elle met à la disposition de ses agents de recouvrement. Fondée sur le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (2006), chapitre 8 « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés » recommandation 8.65	**Satisfaisants**

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

L'Agence n'atteint pas les objectifs établis pour les analyses du danger de perte visant les comptes de plus de 10 millions de dollars

3.28 L'Agence a des politiques et des procédures particulières, de même que des normes de contrôle de la qualité, pour le traitement des comptes importants. Nous avons examiné tous les comptes de plus de 10 millions de dollars, qui totalisaient 1,8 milliard de dollars au 31 mars 2011. Nous avons aussi sélectionné un échantillon représentatif de 128 comptes dont la valeur oscillait entre 1 et 10 millions de dollars et qui étaient à recouvrer au 31 mars 2011. Ces comptes se chiffraient à 1,9 milliard de dollars.

3.29 Pour tous les comptes audités, nous avons vérifié si l'Agence avait pris des mesures pour recouvrer les sommes dues dans les meilleurs délais. Son objectif était de prendre des mesures de recouvrement en temps opportun pour 85 % des comptes. L'Agence définit le critère de mesure prise en temps opportun comme le fait de ne pas enregistrer de retards prolongés dans la prise de mesures ou le suivi, à moins d'avoir une raison concrète de le faire. Pour déterminer si une mesure a été prise en temps opportun, il faut tenir compte du montant de la dette, du risque connu et de la priorité des autres comptes.

3.30 Nous avons constaté que l'Agence avait dépassé son objectif pour ce qui était de la prise de mesures en temps opportun. Il faut cependant savoir que l'objectif de l'Agence est le même, peu importe l'importance du montant à recouvrer. Nous nous demandons si l'Agence s'est fixé un objectif approprié, car nous nous attendions à ce qu'elle fixe ses objectifs en fonction de l'importance de la dette.

3.31 Pour tous les comptes de plus de 10 millions de dollars, nous avons aussi examiné des critères supplémentaires de l'Agence, pour vérifier notamment si l'agent de recouvrement avait :

- procédé à une analyse du danger de perte;
- défini un plan d'action, sans égard à la décision prise à la suite de l'analyse du danger de perte.

3.32 L'examen des critères supplémentaires définis pour les comptes de plus de 10 millions de dollars nous a permis de constater que l'Agence n'avait pas atteint ses propres objectifs pour les analyses du danger de perte. En fait, les analyses étaient absentes ou n'avaient pas été correctement documentées dans le cas de 17 des 39 comptes pour lesquels elles étaient nécessaires. Or ces analyses sont importantes, car elles permettent à l'Agence de prendre rapidement des mesures lorsqu'un contribuable pourrait tenter de disposer de ses actifs au lieu de régler sa dette fiscale.

3.33 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait respecter ses propres procédures pour les analyses du danger de perte à l'égard des dettes importantes. De plus, elle devrait déterminer s'il convient d'avoir un seul objectif pour tous les comptes, sans égard à l'importance du montant à recouvrer.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence prend des mesures en temps opportun afin que tous les risques de perte soient clairement établis à l'égard de tous les dossiers importants et que les résultats de ses contrôles de qualité dépassent les attentes dans ce secteur. L'Agence s'assurera cependant que la documentation concernant ce petit nombre de dossiers reflète ces mesures de la façon la plus complète possible. De plus, l'Agence entreprendra, d'ici le mois d'avril 2014, une revue de ses cibles concernant les analyses du danger de perte à l'égard des comptes importants afin de déterminer si elles sont pertinentes.

Évaluation des risques

3.34 Comme nous l'avons déjà indiqué, l'Agence du revenu du Canada peut procéder à plusieurs évaluations des risques pour un même compte impayé. La première évaluation repose sur les informations qui existent au début du processus de recouvrement sur le respect des obligations fiscales dans le passé, les sources de revenus, les comptes connexes et le montant dû, entre autres. À partir de ces informations, l'Agence établit la stratégie la plus efficace et efficiente pour recouvrer la dette fiscale. Même si les dettes récentes sont jugées plus faciles à recouvrer que les anciennes, d'autres facteurs entrent en

ligne lorsque vient le temps d'attribuer une cote de risque à un compte. Par exemple, après l'inscription d'une dette dans l'Inventaire des dettes fiscales de l'Agence, la cote de risque du compte peut changer si des faits nouveaux se produisent, comme une faillite.

3.35 En 2006, nous avions constaté des lacunes dans les évaluations de risque de l'Agence. Nous avions notamment indiqué que les évaluations initiales du risque n'étaient pas actualisées en fonction des changements aux informations sur les contribuables et à leur taux de risque, et que les dossiers n'étaient pas classés par ordre de priorité en fonction des risques.

3.36 L'Agence était d'accord avec nos observations. Elle avait indiqué que le projet de Recouvrement intégré des recettes (RIR) réglerait ces problèmes. Elle prévoyait, dans son plan d'action, établir des processus faisant appel à de nouveaux outils d'évaluation des risques ainsi que créer et mettre en œuvre des modèles de risques et de nouvelles cotes de risque.

3.37 Pour déterminer si l'Agence a amélioré sa cotation des risques liés aux dettes fiscales, nous avons vérifié si elle avait :

- évalué les critères utilisés pour mesurer le risque;
- établi un nouveau processus exhaustif et automatisé de cotation des risques;
- mis à jour son processus de cotation des risques en continu.

3.38 Nous avons aussi examiné et analysé les documents sur le projet de RIR et comparé les progrès réalisés aux résultats attendus, selon le plan d'action de l'Agence. Nous avons vérifié si l'Agence avait examiné les recherches internes et externes en vue de recenser les facteurs qui influent sur le risque de non-recouvrement des dettes.

L'Agence a actualisé les cotes de risque des particuliers débiteurs, mais pas celles des sociétés débitrices

3.39 Après notre audit de 2006, l'Agence s'était engagée à améliorer son processus de cotation des risques pour les particuliers et les sociétés. Son plan d'action original prévoyait l'établissement, la mise à l'essai et l'instauration de cotes de risque pour les particuliers débiteurs au plus tard en 2009 et, pour les sociétés débitrices, avant 2011. Dans son rapport annuel de 2006-2007 au Parlement, l'Agence a indiqué qu'elle avait décidé de reporter les travaux sur les cotes de risque pour les sociétés débitrices, car elle avait constaté que les coûts étaient trop

élevés. Nous avons donc décidé de vérifier avant tout si l'Agence avait testé l'efficacité de ses systèmes de cotation des risques pour les particuliers débiteurs, et si elle les avait améliorés.

3.40 L'Agence a élaboré cinq modèles de cotation des risques pour les particuliers débiteurs. Deux modèles ont été mis à l'essai, puis entièrement instaurés et un autre est utilisé ponctuellement. Le quatrième modèle est en voie d'être évalué et le cinquième a été élaboré pour accompagner la cotation de risque primaire pour les processus automatisés. Ce modèle, qui a été testé, est utilisé à titre expérimental dans le but de définir des stratégies améliorées de contrôle du respect des obligations fiscales.

3.41 Dans le cadre de ses efforts pour améliorer les processus de recouvrement, l'Agence a obtenu des données externes auprès d'un bureau de crédit. Elle voulait regrouper ces données avec ses données internes sur les contribuables afin de prévoir les résultats de ses mesures de recouvrement et d'améliorer ses processus décisionnels. L'Agence pourrait notamment prévoir si une analyse du danger de perte permettrait de conclure qu'un compte risque de ne pas être recouvré. Le recours à ces données externes n'a pas produit de résultats concluants et les recherches à l'aide de ce type de données se poursuivent.

3.42 Nous avons constaté que l'Agence avait mis au point de nouveaux modèles de cotation des risques avant d'avoir évalué l'efficacité des systèmes de cotation de risques déjà en vigueur. Par ailleurs, elle a mesuré l'efficacité des nouveaux modèles mis en œuvre. Nous avons cependant constaté qu'elle venait tout juste d'achever certains des travaux nécessaires pour mesurer l'efficacité d'un des deux modèles de cotation de risques qui existaient auparavant. Si l'Agence ne termine pas l'évaluation des systèmes de cotation de risques existants, elle ne saura pas s'ils doivent être modifiés et pourrait ne pas être en mesure d'identifier les contribuables qui devraient faire l'objet d'un recouvrement prioritaire.

3.43 Depuis notre audit de 2006, l'Agence n'a pas fait de progrès suffisants pour améliorer ses processus de cotation des risques en vue du recouvrement des dettes fiscales (voir la pièce 3.3). Les travaux prévus sur la cotation des risques posés par les particuliers débiteurs sont en cours. L'échéance de 2011, prévue pour la mise en œuvre des changements à l'égard des dettes de sociétés liées à la TPS/TVH, a été reportée à 2013. Les travaux prévus initialement en vue de la cotation des risques pour les sociétés ont été reportés, l'Agence ayant constaté que les coûts étaient trop élevés.

3.44 La cotation des risques est essentielle pour guider les décisions prises lors d'étapes clés du processus de recouvrement. Nous avons décelé des lacunes dans la cotation des risques lors de l'audit que nous avions réalisé en 1994 de même que lors de l'audit de 1996. Même si les nouveaux modèles de données mis au point par l'Agence sont prometteurs, la lenteur des progrès réalisés dans l'ensemble est préoccupante.

Pièce 3.3 Progrès réalisés pour donner suite à notre recommandation portant sur la cotation du risque

Recommandation	Progrès
L'Agence du revenu du Canada devrait mettre sur pied un système automatisé de cotation du risque que présentent les créances fiscales plus exhaustif, mettre sans cesse à jour les cotes de risque et les utiliser pour établir l'ordre de priorité de la charge de travail dans tout le processus des recouvrements. *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (2006), chapitre 8 « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.52	**Insatisfaisants**

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Stratégies de recouvrement

3.45 En 2006, nous avions constaté que la direction de l'Agence du revenu du Canada manquait d'informations sur les raisons de la croissance de la dette fiscale. De plus, l'Agence n'avait pas une compréhension approfondie de la composition de la dette fiscale. Or ces informations étaient nécessaires pour définir de meilleures stratégies de recouvrement.

3.46 Pour vérifier si l'Agence a amélioré ses résultats dans ce secteur, nous avons examiné et analysé les plans d'action, les recherches et d'autres rapports de l'Agence. Nous avons aussi vérifié si elle terminait ses recherches dans le respect des échéances prévues.

L'Agence a recueilli beaucoup des données dont elle a besoin pour mieux comprendre la dette fiscale

3.47 Nous avons constaté que l'Agence avait amélioré sa collecte des données afin de mieux comprendre la composition de la dette fiscale. Elle peut désormais décomposer les informations sur la dette fiscale de différentes façons, notamment en fonction de ce qui suit :

- les impôts, les intérêts et les pénalités;

- l'année;
- le secteur d'activité (TPS, TVH, retenues salariales, impôt des particuliers et impôt des sociétés).

3.48 La pièce 3.4 présente le montant de la dette fiscale non contestée à la clôture de chacun des sept derniers exercices ainsi que le montant des radiations annuelles. Au 31 mars 2012, il y avait également des dettes fiscales contestées d'environ 11 milliards de dollars pour lesquelles l'Agence ne pourra pas prendre de mesures tant que les appels n'auront pas été réglés. Le montant de la dette fiscale non contestée a certes augmenté (29 milliards de dollars en 2012, contre 18 milliards de dollars en 2006), mais il en est de même du montant net des recettes fiscales. L'augmentation de l'ensemble de la dette fiscale non contestée depuis 2006 est de 57 % et celle des recettes, de 29 %.

3.49 L'Agence a décomposé la croissance de la dette fiscale selon les secteurs d'activité et analysé dans une certaine mesure les raisons qui la sous-tendent.

3.50 Selon elle, cette croissance serait en partie attribuable à de nombreux facteurs, notamment :

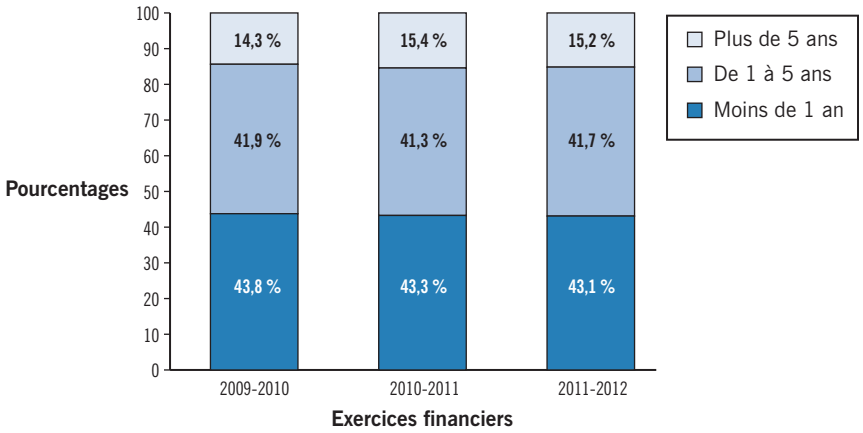
- les politiques fiscales des pouvoirs publics qui font augmenter les recettes fiscales;
- un accroissement du nombre de débiteurs;
- une augmentation des taux de faillites personnelles et commerciales depuis le ralentissement économique de 2008;
- l'augmentation des nouvelles cotisations pour la planification fiscale abusive ou les prix de transfert;
- des intérêts sur des dettes qui continuent de courir.

Pièce 3.4 Indicateurs de l'Agence pour les sept derniers exercices (en milliards de dollars)

Exercice (du 1er avril au 31 mars)	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Recettes nettes	258	279	293	287	279	311	332
Dette fiscale non contestée à la clôture de l'exercice	18,5	20	23,2	24,4	25	27,4	29
Dette fiscale radiée	1,9	1,8	1,8	2,5	2,4	2,4	2,8

3.51 La pièce 3.5 illustre la décomposition de la dette fiscale selon l'ancienneté des comptes (temps écoulé depuis la constatation de la dette). Selon l'analyse de l'Agence, plus une dette est ancienne, plus il est difficile et coûteux de la recouvrer, car le contribuable est moins susceptible d'avoir la somme nécessaire pour régler les impôts impayés. Par ailleurs, les agents de recouvrement recensent désormais les dettes de plus de cinq ans, car de nouveaux délais de prescription pourraient s'appliquer sous peu (voir le paragraphe 3.61).

Pièce 3.5 Ancienneté de la dette fiscale



3.52 L'Agence a recensé et recueilli les données nécessaires pour analyser la composition de la dette fiscale dans le cadre de recherches sur la gestion de la dette et des risques. Elle a aussi renforcé ses moyens de recherche grâce au projet de Recouvrement intégré des recettes. Malgré tout, la dette fiscale ne cesse de croître. L'Agence doit donc continuer d'améliorer et de perfectionner ses outils et ses stratégies à cet égard. Malgré tout, nous avons constaté que les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants (voir la pièce 3.6, à la page 21).

L'Agence a fait beaucoup de recherches sur la composition de la dette fiscale

3.53 Par ailleurs, l'Agence a effectué des recherches dans divers secteurs, notamment :

- les raisons de l'accroissement de la dette et les caractéristiques des débiteurs (par exemple les cotisations initiales, les nouvelles cotisations);
- les secteurs industriels jugés à risque élevé (recherches particulières);
- les répercussions qu'ont eues les indicateurs économiques sur les nouvelles dettes fiscales.

3.54 Nous avons examiné la documentation concernant les recherches menées depuis 2006 sur la composition de la dette. Nous avons constaté que l'Agence avait respecté la plupart des échéances établies à l'origine pour ses recherches. Nous avons noté que le plan original avait été modifié, mais que les raisons justifiant ces modifications étaient bien étayées. Dans un cas, l'Agence avait prévu faire une recherche sur les particuliers débiteurs en vue d'améliorer sa capacité à analyser ces dossiers. Comme la recherche était plus coûteuse et longue que prévu, l'Agence a décidé d'en réduire l'étendue et de se concentrer sur les éléments susceptibles d'être les plus rentables.

3.55 L'Agence a mené de vastes recherches sur le recouvrement, allant des analyses tactiques limitées, visant à améliorer ses processus de cotation des risques, à des recherches stratégiques de portée générale permettant de dresser un tableau de la dette fiscale dans son ensemble. Les attachés de recherche de l'Agence ont formulé des recommandations dans un grand nombre de leurs études. Par conséquent, nous avons constaté que les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants (voir la pièce 3.6).

3.56 Nous avons constaté que de nombreux changements avaient été apportés à la suite de ces recherches. Par exemple :

- la modification des seuils pour les soldes de peu d'importance, en deçà desquels l'Agence prend des mesures limitées;
- la création de stratégies qui permettent le règlement spontané de certains types de comptes.

3.57 Les modifications n'ont pas toujours été directement liées aux recommandations formulées. Certaines recommandations issues des recherches de l'Agence n'ont pas été suivies. C'est le cas, notamment, de celle qui vise l'adaptation des stratégies de gestion de la dette en fonction des comportements des contribuables. De même, l'Agence tarde parfois à mettre en œuvre certaines de ses propres recommandations. Par exemple, la mise en œuvre de certaines recommandations formulées en 2008 ne sera pas effectuée avant 2014.

3.58 À notre avis, un plan de recherche complet indiquant l'état d'avancement de chacune des recommandations permettrait à l'Agence de mieux suivre ses progrès et de documenter les raisons pour lesquelles elle a décidé de mettre en œuvre ou non une recommandation donnée.

3.59 Nous avons constaté que l'Agence avait effectué des recherches utiles et apporté des modifications importantes. Elle n'a cependant pas donné suite à toutes ses recommandations stratégiques. Il a été difficile de déterminer ce qui lui restait encore à faire, car rien ne permettait à l'Agence de mesurer les progrès accomplis. Or l'Agence pourrait optimiser l'utilisation de ses ressources si elle faisait un suivi de ses progrès.

Pièce 3.6 Progrès réalisés pour donner suite à notre recommandation portant sur la collecte des données

Recommandation	Progrès
L'Agence du revenu du Canada devrait déterminer et recueillir les données dont elle a besoin pour : i) analyser la composition de ses créances fiscales; ii) élaborer de meilleures stratégies de recouvrement. *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (2006), chapitre 8 « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.28	**Satisfaisants**

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

3.60 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait définir des méthodes pour faire le suivi des recommandations issues de ses recherches afin de s'assurer que leur mise en œuvre est surveillée.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence du revenu du Canada a mis en œuvre nombre de changements qui émanent de ses recherches. De plus, le Bureau du vérificateur général a constaté que les recherches de l'Agence sont approfondies, allant des analyses tactiques aux cotes de risque améliorées, en passant par la recherche stratégique de haut niveau. L'Agence reconnaît qu'il y a des moyens d'améliorer la façon d'intégrer les résultats pertinents découlant de ses recherches à ses processus de planification et d'établissement de rapports. D'ici avril 2014, l'Agence élaborera et mettra en œuvre un processus officiel pour atteindre ce but.

L'Agence se prépare en vue du nouveau délai de prescription pour le recouvrement des dettes fiscales

3.61 En plus de faire le suivi de notre audit de 2006, nous avons examiné les effets d'une décision qui pourrait influer sur les recouvrements à venir et sur la composition de la dette fiscale. En 2003, la Cour suprême du Canada a statué, dans l'affaire *Sa Majesté la Reine c. Markevich*, que l'Agence ne pouvait pas recouvrer une dette fiscale après l'expiration d'un délai de prescription de six ans.

3.62 À la suite de cette décision, le Parlement a modifié l'article 222 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et l'article 313 de la *Loi sur la taxe d'accise*. L'Agence a donc désormais dix ans pour recouvrer une dette fiscale fédérale après l'établissement de la cotisation d'impôt. C'est donc dire que toutes les dettes fiscales fédérales qui étaient exigibles le 4 mars 2004 pourraient ne plus être recouvrables après le 4 mars 2014. Par contre, le délai de prescription peut être prolongé dans certains cas. L'Agence a aussi dix ans pour recouvrer les nouvelles dettes fiscales après l'établissement de la cotisation d'impôt, à moins que le délai de prescription ne soit prolongé en raison de circonstances particulières.

3.63 Pour déterminer les mesures prises par l'Agence pour se préparer au nouveau délai de prescription, nous avons sollicité les renseignements suivants :

- le nombre de comptes à risque;
- les plans d'action instaurés;
- les révisions apportées aux cotes de risque;
- les informations générales en matière de gestion qui servent à étayer les mesures et les décisions.

3.64 L'Agence nous a donné un aperçu des mesures qu'elle a prises pour faire face à cette question. Elle met actuellement au point un système automatisé pour repérer les comptes à recouvrer qui sont visés par le délai de prescription et pour s'assurer qu'elle se conforme aux exigences législatives. L'Agence a cependant indiqué qu'il était fort peu probable que les changements nécessaires soient mis en œuvre avant mars 2014, mois où les premières dettes pourraient venir à échéance.

3.65 Étant donné qu'une solution permanente ne sera pas instaurée à temps, l'Agence a recensé les comptes qu'elle devrait peut-être examiner en raison de leur ancienneté et de leurs caractéristiques afin de déterminer s'ils seront encore recouvrables. Elle a ciblé les comptes

qui remontent à au moins cinq ans. Cette solution provisoire exige un travail considérable, car les agents de recouvrement doivent examiner manuellement un à un les anciens comptes. Les mesures provisoires qui ont été prises sont encourageantes, mais le retard à trouver une solution permanente, plus efficace, nous inquiète.

3.66 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait mettre en œuvre une solution permanente pour s'assurer de conserver le droit de recouvrer les comptes qui seront visés par le nouveau délai de prescription. Elle devrait aussi communiquer les résultats obtenus à cet égard aux parties intéressées.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence du revenu du Canada a déjà commencé le travail d'élaboration d'une solution automatisée permanente qui permettrait de régler la question du délai de prescription pour les dettes fiscales. L'Agence s'attend à ce que la solution automatisée permanente soit mise en application avant octobre 2016, compte tenu des contraintes de planification liées aux ressources et à la technologie. L'Agence a des mesures transitoires en place qui aideront à assurer une gestion efficace des dettes fiscales avant que le délai de prescription expire.

Informations en matière de gestion

3.67 En 2006, nous avions constaté que l'Agence du revenu du Canada ne disposait pas des informations nécessaires pour guider ses efforts de recouvrement et démontrer qu'elle avait atteint les objectifs fixés. Elle avait dressé un plan d'action visant à améliorer ses indicateurs de rendement pour tous les grands secteurs d'activité à l'échelle nationale, régionale et locale et au niveau des agents de recouvrement.

Les informations en matière de gestion se sont améliorées

3.68 En nous fondant sur le plan d'action dressé par l'Agence pour donner suite à notre recommandation de 2006, nous avons vérifié si l'Agence avait pris des mesures pour améliorer ses informations en matière de gestion. Nous avons constaté une amélioration dans la nature et le volume des informations disponibles en matière de gestion. L'Agence dispose désormais de meilleures informations sur le type de comptes, les dettes fiscales, le secteur d'activité, l'ancienneté des dossiers, les faillites et l'insolvabilité des contribuables. La direction peut consulter des analyses sur les ordonnances de recouvrement préventif et les analyses du danger de perte. Par conséquent, nous avons constaté que les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants (voir la pièce 3.7, à la page 25).

3.69 L'Agence a élargi et amélioré son programme d'assurance qualité, qui procure des informations supplémentaires à la direction. Les examens des contrôles de la qualité donnent lieu à des rapports de gestion en continu qui recommandent des améliorations et des changements de méthodes. Il y a eu une amélioration des analyses du danger de perte, même si l'Agence n'a pas encore atteint son objectif. Cela concorde avec les constatations découlant de l'examen de notre échantillon des comptes concernant les analyses du danger de perte (voir le paragraphe 3.32). Certaines des recommandations qui découlent des examens de contrôle de la qualité, comme celles touchant l'examen de la responsabilité des administrateurs et la fiducie réputée, n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

Les indicateurs de rendement demeurent faibles

3.70 En 2006, nous avions constaté que la direction ne disposait pas de l'information nécessaire sur le rendement pour évaluer les résultats de ses efforts de recouvrement. Nous avions alors recommandé à l'Agence d'améliorer son information sur le rendement.

3.71 Depuis notre audit de 2006, l'Agence a instauré des indicateurs de rendement supplémentaires. Dans son rapport annuel au Parlement, elle présente désormais des indicateurs qu'elle n'avait pas auparavant. Les indicateurs de rendement ont deux grands objectifs complémentaires qui ont chacun leur importance : le suivi et l'amélioration des programmes, ainsi que la communication des résultats et la reddition de comptes. Par ailleurs, l'Agence ne publie plus certains indicateurs informatifs, par exemple le coût du recouvrement d'une dette fiscale de 1 000 $. Or cet indicateur était utile, car il permettait d'évaluer l'efficacité des mesures de recouvrement de l'Agence d'une année à l'autre. De même, l'Agence ne communique plus d'informations sur les prévisions de croissance de la dette fiscale.

3.72 Les indicateurs de rendement dont se sert actuellement l'Agence pour établir son rapport annuel au Parlement comprennent notamment le montant des recouvrements effectués par les bureaux des services fiscaux, la valeur monétaire des comptes débiteurs remontant à plus de cinq ans et le pourcentage des particuliers et des sociétés imposables qui ont payé à temps leurs impôts. Ensemble, ces indicateurs ne fournissent toutefois pas suffisamment d'informations sur l'efficience et l'efficacité du programme de recouvrement de l'Agence. Par conséquent, nous avons constaté que les progrès réalisés à cet égard étaient insatisfaisants (voir la pièce 3.7).

Pièce 3.7 Progrès réalisés pour donner suite à notre recommandation portant sur l'information de gestion

Recommandation	Progrès
L'Agence du revenu du Canada devrait :	
• améliorer considérablement son information de gestion pour la rendre complète et exhaustive	**Satisfaisants**
• mettre au point des techniques et des sources d'information fiables afin de déterminer régulièrement les résultats de ses efforts de recouvrement et fonder sur cette information les décisions qu'elle prend au sujet de chacun de ses principaux modes et de ses principales mesures de recouvrement.	**Insatisfaisants**
*Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada (*2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.41	

Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

3.73 Dernièrement, l'Agence a participé à une étude comparative internationale amorcée par son homologue britannique, Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). Cette étude, qui a été publiée en 2011, portait sur tous les volets des activités de la gestion des l'administration fiscale. Nous avons constaté qu'elle renfermait des renseignements utiles en matière de gestion et des indicateurs qui démontraient concrètement les résultats des mesures de recouvrement. La stratégie de recouvrement de l'Agence intègre déjà un grand nombre des pratiques exemplaires recensées dans cette étude.

3.74 L'Agence a été en mesure de fournir des données sur son rendement dans le cadre de l'étude du HMRC, mais elle ne se sert pas de ces données lors de l'établissement de ses rapports internes ou externes. À notre avis, il serait utile que l'Agence intègre ce type de données à ses rapports.

3.75 L'Agence a mis au point, pour son programme de recouvrement, un modèle logique qui lui permet d'établir des liens entre ses ressources, ses activités et les résultats attendus. En théorie, un modèle logique peut aider une organisation à mesurer des éléments clés en établissant des liens entre les tâches les plus simples et des résultats à long terme, qui sont complexes. Les travaux de mise au point du modèle logique, qui ont débuté en mai 2011, sont toujours en cours.

Une fois entièrement instauré, le modèle devrait englober des mesures d'une plus grande complexité qui pourront servir à l'établissement de rapports externes et internes et à des suivis.

3.76 Nous avons constaté que l'Agence avait apporté des améliorations notables à ses informations en matière de gestion. Elle doit cependant finir d'élaborer son modèle logique en vue de mesurer le rendement de ses activités de recouvrement des dettes fiscales et d'étayer ses processus décisionnels. L'Agence s'emploie toujours à combler les lacunes signalées en 2006.

3.77 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer la manière dont elle mesure les résultats de ses efforts de recouvrement afin d'éclairer ses processus décisionnels et de communiquer de meilleures informations aux parties intéressées sur l'atteinte des objectifs fixés.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Les indicateurs de rendement devraient évoluer et être adaptés aux changements apportés au programme. Les indicateurs existants continuent de fournir des informations pertinentes sur les activités, les dépenses et les résultats ayant trait au programme. Cependant, conformément à la présente recommandation, l'Agence poursuivra ses travaux entourant les indicateurs de rendement pour s'assurer de disposer des indicateurs les plus appropriés de manière à satisfaire aux exigences du programme en matière de rapports.

Conclusion

3.78 Nous avons conclu que, dans l'ensemble, l'Agence a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre d'un grand nombre des recommandations formulées dans le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés ». L'Agence a réalisé de bons progrès dans :

- l'amélioration de la gestion des comptes;
- la mise en place de nouveaux outils destinés aux agents de recouvrement;
- l'instauration d'une stratégie nationale de gestion de l'Inventaire des dettes fiscales.

3.79 L'Agence dispose désormais de plus d'informations sur la composition de la dette fiscale. Il s'agit là d'une réalisation importante. Elle a mené divers projets de recherche en vue de recueillir ces informations. Toutefois, la dette fiscale continue de croître. Elle est passée de 18 milliards de dollars en 2006 à 29 milliards en 2012. L'Agence doit donc continuer à perfectionner ses stratégies à cet égard.

3.80 L'Agence doit encore améliorer ses processus de cotation des risques et ses indicateurs de rendement. Elle doit aussi trouver un moyen de suivre de manière plus stratégique la mise en œuvre des recommandations issues de ses recherches. Par ailleurs, en terminant la mise au point de son modèle logique, l'Agence pourrait définir des indicateurs de rendement d'une plus grande utilité.

À propos de l'audit

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

Objectifs

L'audit avait pour principal objectif de déterminer si l'Agence du revenu du Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés ».

La dette fiscale se compose comme suit :

- secteur d'activité — impôt des particuliers (T1), impôt des sociétés (T2), retenues salariales (PAYDAC) et taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH);
- source de la dette — cotisations initiales, nouvelles cotisations établies à la suite d'un audit, cotisations établies dans le cadre du programme visant les non-déclarants et cotisations établies en vertu du paragraphe 152(7) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- répartition entre les impôts, les intérêts et les pénalités.

Nous avons vérifié si l'Agence avait :

- recueilli les données nécessaires pour analyser la composition de la dette fiscale et définir de meilleures stratégies de recouvrement;
- amélioré de manière notable les informations de gestion qui servent à guider ses efforts, ses stratégies et ses décisions en matière de recouvrement;
- défini des indicateurs de rendement qui démontrent que son programme de recouvrement atteint les objectifs fixés;
- amélioré ses processus de cotation des risques aux fins du recouvrement des dettes fiscales;
- amélioré la gestion des comptes en vue de recouvrer les dettes fiscales.

Étendue et méthode

Nous avons fait un suivi des engagements pris et des mesures proposées dans le plan d'action présenté par l'Agence au Comité des comptes publics en 2006, afin de déterminer si elle avait réalisé des progrès satisfaisants pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations de notre audit de 2006.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons notamment :

- examiné les documents pertinents;
- mené des entretiens avec les membres de la direction et du personnel;
- analysé des informations et des données;
- sélectionné un échantillon de dossiers pour les comptes importants.

Lorsque l'Agence n'a pas entièrement mis en œuvre une recommandation ou adopté une tout autre approche pour donner suite à une recommandation, nous avons examiné les mesures prises pour donner suite aux observations formulées afin de déterminer si l'Agence avait atténué le risque sous-jacent.

Nous avons analysé les données sur la gestion des dettes fiscales non contestées au titre de la TPS et de l'impôt des particuliers et des sociétés, dont le montant oscillait entre 1 et 10 millions de dollars. Pour ce faire, nous avons examiné un échantillon sélectionné au hasard de 128 comptes qui faisaient l'objet d'une mesure de recouvrement au 31 mars 2011. Nous avons utilisé une méthode d'échantillonnage statistique pour obtenir un niveau d'assurance élevé que l'Agence avait suivi les procédures voulues lors du recouvrement des dettes fiscales. Notre échantillon de 128 éléments est suffisamment représentatif pour nous permettre d'extrapoler les résultats à l'ensemble de la population, qui compte 832 éléments, avec un taux d'erreur de 9,38 %, un intervalle de confiance se situant à +4,92 % et un coefficient de confiance de 95 %.

Afin de nous assurer de bien comprendre les informations reçues, nous avons mené des entretiens avec des membres du personnel de divers échelons et travaillant dans divers bureaux de l'Agence. Nous avons visité cinq bureaux des services fiscaux et le Centre d'appels de la gestion des créances. Nous avons également rencontré des conseillers régionaux en programmes, des chefs d'équipe et des agents de recouvrement. Nous avons rencontré des employés de la Direction générale des services aux contribuables et de la gestion des créances au sein de l'administration centrale de l'Agence.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence du revenu du Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport *Le Point* de mai 2006 de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Agence a recueilli les données dont elle a besoin pour analyser la composition de la dette fiscale et élaborer de meilleures stratégies de recouvrement.	• Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.28
L'Agence a amélioré considérablement les informations en matière de gestion qui guident ses efforts, ses stratégies et ses décisions visant le recouvrement. L'Agence a des indicateurs de rendement qui démontrent que le programme de recouvrement atteint ses objectifs.	• Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.41
L'Agence a amélioré ses processus de cotation du risque qui servent au recouvrement des dettes fiscales.	• Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.52 • Organisation de coopération et de développement économiques, *Evaluating the Effectiveness of Compliance Risk Treatment Strategies*
L'Agence a amélioré la gestion des comptes en vue du recouvrement des dettes fiscales.	• Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* (mai 2006), chapitre 8, « Agence du revenu du Canada — Le recouvrement des impôts et des taxes impayés », recommandation 8.65

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1er avril 2010 au 31 mars 2012. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 23 novembre 2012.

Équipe d'audit

Vérificatrice générale adjointe : Marian McMahon
Directrice principale : Vicki Plant
Directrice : Heather Miller

Lucie Després
Suzanne Moorhead
Stuart Smith
Sarah Winton

Pour obtenir des renseignements complémentaires, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Gestion des comptes	
3.33 L'Agence du revenu du Canada devrait respecter ses propres procédures pour les analyses du danger de perte à l'égard des dettes importantes. De plus, elle devrait déterminer s'il convient d'avoir un seul objectif pour tous les comptes, sans égard à l'importance du montant à recouvrer. **(3.28-3.32)**	Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence prend des mesures en temps opportun afin que tous les risques de perte soient clairement établis à l'égard de tous les dossiers importants et que les résultats de ses contrôles de qualité dépassent les attentes dans ce secteur. L'Agence s'assurera cependant que la documentation concernant ce petit nombre de dossiers reflète ces mesures de la façon la plus complète possible. De plus, l'Agence entreprendra, d'ici le mois d'avril 2014, une revue de ses cibles concernant les analyses du danger de perte à l'égard des comptes importants afin de déterminer si elles sont pertinentes.
Stratégies de recouvrement	
3.60 L'Agence du revenu du Canada devrait définir des méthodes pour faire le suivi des recommandations issues de ses recherches afin de s'assurer que leur mise en œuvre est surveillée. **(3.53-3.59)**	Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence du revenu du Canada a mis en œuvre nombre de changements qui émanent de ses recherches. De plus, le Bureau du vérificateur général a constaté que les recherches de l'Agence sont approfondies, allant des analyses tactiques aux cotes de risque améliorées, en passant par la recherche stratégique de haut niveau. L'Agence reconnaît qu'il y a des moyens d'améliorer la façon d'intégrer les résultats pertinents découlant de ses recherches à ses processus de planification et d'établissement de rapports. D'ici avril 2014, l'Agence élaborera et mettra en œuvre un processus officiel pour atteindre ce but.

Recommandation	Réponse
3.66 L'Agence du revenu du Canada devrait mettre en œuvre une solution permanente pour s'assurer de conserver le droit de recouvrer les comptes qui seront visés par le nouveau délai de prescription. Elle devrait aussi communiquer les résultats obtenus à cet égard aux parties intéressées. **(3.61-3.65)**	Recommandation acceptée. Comme il est mentionné dans le présent rapport, l'Agence du revenu du Canada a déjà commencé le travail d'élaboration d'une solution automatisée permanente qui permettrait de régler la question du délai de prescription pour les dettes fiscales. L'Agence s'attend à ce que la solution automatisée permanente soit mise en application avant octobre 2016, compte tenu des contraintes de planification liées aux ressources et à la technologie. L'Agence a des mesures transitoires en place qui aideront à assurer une gestion efficace des dettes fiscales avant que le délai de prescription expire.
Informations en matière de gestion	
3.77 L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer la manière dont elle mesure les résultats de ses efforts de recouvrement afin d'éclairer ses processus décisionnels et de communiquer de meilleures informations aux parties intéressées sur l'atteinte des objectifs fixés. **(3.70-3.76)**	Recommandation acceptée. Les indicateurs de rendement devraient évoluer et être adaptés aux changements apportés au programme. Les indicateurs existants continuent de fournir des informations pertinentes sur les activités, les dépenses et les résultats ayant trait au programme. Cependant, conformément à la présente recommandation, l'Agence poursuivra ses travaux entourant les indicateurs de rendement pour s'assurer de disposer des indicateurs les plus appropriés de manière à satisfaire aux exigences du programme en matière de rapports.