

# Chapitre 2

**Revenu Canada**

L'Initiative visant l'économie  
clandestine



# Table des matières

|   | <b>Page</b> |
|---|-------------|
| <b>Points saillants</b>   | 2-5         |
| <b>Introduction</b>   | 2-7         |
| L'économie clandestine  | 2-7         |
| À 4,5 p. 100 du PIB, l'économie clandestine justifie une intervention continue de la part du gouvernement               | 2-8         |
| Objet de la vérification  | 2-9         |
| <b>Observations et recommandations</b>  | 2-9         |
| <b>Stratégie de Revenu Canada pour lutter contre l'économie clandestine</b>   | 2-9         |
| Annonce de l'Initiative visant l'économie clandestine en 1993   | 2-9         |
| Mise en oeuvre de l'Initiative visant l'économie clandestine  | 2-11        |
| Résultats et répercussions de l'Initiative visant l'économie clandestine  | 2-16        |
| <b>Ce que la loi permet de faire pour dissuader les fraudeurs du fisc</b>   | 2-21        |
| <b>Conclusion</b>   | 2-22        |
| <b>À propos de la vérification</b>  | 2-23        |
| <b>Pièces</b>   |             |
| 2.1 Manoeuvre complexe de l'économie clandestine – Un exemple   | 2-7         |
| 2.2 Comment l'économie clandestine nuit à la concurrence  | 2-8         |
| 2.3 L'initiative visant l'économie clandestine  | 2-10        |
| 2.4 Répercussions fiscales de 2,5 milliards de dollars, attribuées aux activités de lutte contre l'économie clandestine | 2-17        |





## Revenu Canada

# L'Initiative visant l'économie clandestine

### Points saillants

**2.1** Revenu Canada a indiqué que les répercussions fiscales (les impôts et les taxes qui résultent des mesures d'exécution) de ses activités de lutte contre l'économie clandestine se chiffraient à 2,5 milliards de dollars sur cinq ans; toutefois, ces chiffres englobent les résultats tant de ses programmes d'exécution réguliers que de l'Initiative visant l'économie clandestine (l'Initiative). Les répercussions fiscales réellement attribuables à la détection de revenus non déclarés par les 1 000 employés affectés aux activités de vérification liées à l'Initiative sont bien inférieures aux 500 millions de dollars signalés.

**2.2** Il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle l'Initiative permet de lutter contre l'économie clandestine, parce que le Ministère ne mesure ni ne communique les résultats de l'ensemble des activités liées à l'Initiative et parce qu'il ne mesure ni ne communique les changements que ces activités ont provoqués dans le comportement des contribuables.

**2.3** Revenu Canada doit évaluer ce que le marketing social pourrait faire pour sensibiliser le public aux coûts sociaux des impôts et des taxes impayés et l'amener à appuyer ses activités de lutte contre l'économie clandestine. Les sondages révèlent qu'un nombre alarmant de Canadiens et de Canadiennes seraient prêts à participer à l'économie clandestine. Le Ministère doit aussi renforcer les activités qui favorisent l'observation volontaire par les entreprises.

**2.4** L'économie clandestine constitue un problème complexe et difficile à régler, et les impôts et les taxes perdus constituent une somme importante. C'est un problème qui exige une attention continue et une énergie soutenue de la part de Revenu Canada et de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

### Contexte et autres observations

**2.5** L'économie clandestine donne naissance à l'évasion fiscale et représente des pertes annuelles en recettes fiscales fédérales et provinciales estimées à 12 milliards de dollars. L'évasion fiscale ne constitue pas un crime sans victime. Elle inflige un désavantage concurrentiel aux entreprises honnêtes et, dans certains cas, elle les oblige à fermer. Si on lui laissait libre cours, l'économie clandestine pourrait entraîner une perte de confiance dans l'équité du régime fiscal du Canada. Elle oblige aussi les contribuables honnêtes à assumer le fardeau fiscal de ceux qui trichent.

**2.6** En 1993, Revenu Canada a annoncé une nouvelle initiative pour combattre l'économie clandestine : il a affecté 200 employés à son Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits et 1 000 employés aux vérifications des petites entreprises où l'économie clandestine est la plus fréquente. Trente-cinq pour cent du personnel du Ministère affecté à la vérification des petites et moyennes entreprises participe maintenant à des activités de vérification liées à l'Initiative visant l'économie clandestine.

**2.7** L'Initiative, telle qu'elle avait été planifiée, constituait, à notre avis, un moyen équilibré de combattre l'évasion fiscale dans l'économie clandestine. Elle comportait des activités pour promouvoir l'observation volontaire par les petites entreprises, comme des visites d'entreprises dans les collectivités et des consultations auprès d'associations d'entreprises. Elle prévoyait aussi faire participer d'autres ministères fédéraux, les administrations provinciales et municipales et des organisations du secteur privé à des programmes d'échange d'information en vue de mieux faire face à l'économie clandestine.

**2.8** Le Ministère peut mieux cibler ses vérifications afin de détecter les revenus non déclarés et d'établir de nouvelles cotisations. De plus, la loi offre des possibilités d'améliorer les mesures actuelles visant à dissuader les contribuables de participer à l'économie clandestine.

**Revenu Canada a convenu de prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.**

## Introduction

### L'économie clandestine

**2.9 Définition.** « Économie clandestine », expression connue de la plupart des Canadiens et des Canadiennes, est communément définie comme les activités qui produisent des revenus gagnés mais non déclarés aux fins du calcul de l'impôt. La définition peut englober des activités illégales, comme la contrebande de tabac et d'alcool, le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent.

**2.10** Dans le présent chapitre, nous entendons par « économie clandestine » les transactions légales de produits et de services que l'on « cache » en vue d'éviter de payer l'impôt ou les taxes. Les réparations et les rénovations domiciliaires et les réparations d'automobiles sont des exemples de secteurs où l'économie clandestine suscite des préoccupations. Dans l'économie clandestine, les transactions se font

souvent en argent comptant parce que l'une des deux parties, ou parfois les deux, veut s'assurer qu'aucune preuve visible de la transaction n'existe. Les participants à l'économie clandestine viennent de tous les secteurs de l'économie; ils vont de ceux qui exploitent une entreprise à temps plein aux « cumulards », et ils incluent leurs clients. La pièce 2.1 présente un exemple d'une manœuvre complexe de l'économie clandestine.

**2.11** Au nombre des facteurs dont on dit souvent qu'ils contribuent à l'économie clandestine, on trouve les taux d'imposition élevés, la complexité croissante des lois fiscales, les changements dans l'attitude du public à l'égard de l'impôt et du gouvernement en général, l'impression que l'on risque peu de se faire prendre, l'occasion (par exemple les impôts ou les taxes qui ne sont pas retenus à la source) et l'impression que les conséquences sont minimales. Les commentateurs en fiscalité ont aussi indiqué que la « visibilité » de la

**L'économie clandestine donne naissance à l'évasion fiscale et représente des pertes annuelles estimatives de 12 milliards de dollars en recettes fiscales fédérales et provinciales.**

Un entrepreneur n'avait pas produit de déclaration d'impôt. Revenu Canada a émis une demande péremptoire et a obtenu une déclaration d'impôt et les états financiers connexes.

Un examen de la déclaration d'impôt et des états financiers de l'entrepreneur a permis de constater que ce dernier était propriétaire de deux sociétés. Le revenu brut de ces deux sociétés se situait à 3,5 millions de dollars pour trois ans. Les états financiers des deux sociétés ne faisaient état d'aucun salaire. Revenu Canada a soupçonné que l'entrepreneur payait ses employés au comptant ou « sous la table ». La déclaration de l'entrepreneur a été renvoyée à la vérification.

Les vérificateurs ont découvert qu'en réalité, les sociétés vendaient des factures à d'autres entrepreneurs (clients). Au nom de ces clients et à leur demande, les sociétés de l'entrepreneur envoyaient des factures aux particuliers qui faisaient faire des travaux par les clients. Les particuliers payaient les sociétés. Les sociétés gardaient une commission de cinq à dix pour cent sur les paiements et remettaient la différence à leurs clients (les sous-traitants qui faisaient le travail).

Comme les sociétés n'avaient pas tenu de livres ni de registres appropriés, les vérificateurs n'ont pas pu découvrir les noms des clients et, indirectement, les noms des employés de ces clients. Les vérificateurs ont aussi constaté que l'entrepreneur avait fait faillite en août 1997 et également en 1991.

Les 3,5 millions de dollars de revenu brut déclarés par les sociétés constituaient en réalité les salaires des employés des clients. Aucun impôt sur le revenu n'avait été retenu sur ces salaires ni remis à Revenu Canada par les sociétés ou les clients. En tenant compte d'un taux moyen de 20 p. 100, Revenu Canada a estimé que cela représente des pertes d'environ 700 000 \$ au seul plan de l'impôt fédéral. L'entrepreneur n'a jamais payé d'impôt sur ses commissions (de 175 000 \$ à 350 000 \$). Le cas montre comment certains entrepreneurs se sont servis d'un vieux truc – la vente de factures – pour dissimuler des revenus.

#### Pièce 2.1

#### **Manœuvre complexe de l'économie clandestine – Un exemple**

*Revenu Canada a découvert la manœuvre suivante en examinant les paiements d'un contribuable à divers sous-traitants.*

TPS et le désenchantement créé par son entrée en vigueur ont contribué à l’essor de l’économie clandestine.

**2.12 Effets.** L’économie clandestine donne naissance à l’évasion fiscale, et l’évasion fiscale ne constitue pas un crime sans victime. Elle inflige un désavantage concurrentiel aux entreprises honnêtes et, dans certains cas, elle les oblige à fermer. La pièce 2.2 montre comment l’économie clandestine nuit à la concurrence. Des contribuables honnêtes perdent des contrats parce que les clients peuvent décider de ne pas accepter leurs soumissions ou leurs prix, lesquels risquent d’être plus élevés que ceux des vendeurs qui omettent de percevoir et de verser la taxe de vente, de déclarer leur revenu et de payer leur juste part d’impôt sur le revenu.

**2.13** L’économie clandestine oblige les contribuables honnêtes à assumer le fardeau fiscal de ceux qui trichent et compromet des programmes gouvernementaux essentiels comme les services de santé et les services sociaux. Si on lui laissait libre cours, l’économie clandestine pourrait entraîner une perte de

confiance dans l’équité du régime fiscal du Canada.

**À 4,5 p. 100 du PIB, l’économie clandestine justifie une intervention continue de la part du gouvernement**

**2.14 Importance.** Dans de nombreuses études publiées au cours des 17 dernières années, les estimations de l’importance de l’économie clandestine au Canada allaient de 3 p. 100 à plus de 20 p. 100 du produit intérieur brut (PIB). D’après notre examen de ces études, ce sont les différences entre les objectifs, les définitions de l’économie clandestine et les méthodes de mesure qui expliquent les écarts considérables entre ces estimations. Compte tenu des différences, notre examen nous a permis de conclure qu’il était raisonnable de situer l’importance estimative de l’économie clandestine – définie en fonction de la valeur des transactions de produits et de services que l’on dissimule pour éviter de payer les impôts et les taxes – dans une fourchette allant de 4,2 à 4,5 p. 100 du PIB en 1993. Cette fourchette concorde avec l’estimation de 4,2 p. 100 que Statistique Canada avait établie la même année. Si l’économie clandestine avait représenté

**Pièce 2.2**

**Comment l’économie clandestine nuit à la concurrence**

*Cette pièce montre combien il est difficile pour les entreprises honnêtes de présenter des soumissions plus basses que les entreprises qui fonctionnent dans la clandestinité.*

En payant ses employés « sous la table », un employeur peut réduire de 40 à 50 p. 100 les coûts pour un travailleur légitime. Cette réduction de coûts provient, en général, du non-paiement des charges sociales. Le salaire net d’un travailleur peut être gonflé de 30 à 40 p. 100 lorsque l’impôt sur le revenu n’est pas retenu à la source et lorsque les autres retenues ne sont pas faites par l’employeur.

|   | <b>Coûts de l’employeur</b> | <b>Salaire net de l’employé</b> |
|---|-----------------------------|---------------------------------|
| Salaire réglementé, y compris les avantages sociaux | 1 400 \$                    | 600 \$                          |
| Salaire clandestin                                  | 800 \$                      | 800 \$                          |
| <b>(Réduction) ou augmentation</b>                  | <b>(600 \$)</b>             | <b>200 \$</b>                   |

Cet exemple fait état de la situation d’un poseur de panneaux muraux secs qui travaille une semaine de 40 heures. En situation d’emploi réglementé, l’employé est rémunéré conformément aux taux négociés par le syndicat pour un poseur de panneaux muraux secs (22,77 \$ l’heure en 1997) et aux dispositions législatives sur les avantages sociaux. En situation de clandestinité, le même poseur de panneaux muraux secs touche 20 \$ l’heure. C’est le taux qui a été observé par les vérificateurs de Revenu Canada dans l’économie clandestine. Le salaire net de l’employé est exempt d’impôt sur le revenu et d’autres retenues à la source.

4,5 p. 100 du PIB en 1997, elle aurait atteint 38 milliards de dollars. Ce montant se traduit, pour cette seule année, par une perte de 12 milliards de dollars en recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation – à savoir 7 milliards de dollars à l'échelon fédéral et 5 milliards de dollars pour les provinces.

**2.15 Tendances.** De nouvelles tendances, comme la croissance récente du travail indépendant et l'introduction du commerce électronique en tant que moyen de mener des affaires, multiplieront les possibilités de cacher des revenus au fisc.

**2.16** Le nombre de travailleurs indépendants a augmenté de 38 p. 100 de 1989 à 1997. En 1997, ces travailleurs représentaient 18 p. 100 de la population active, comparativement à 14 p. 100 en 1989. Revenu Canada a pris des mesures pour sensibiliser davantage les travailleurs indépendants à leurs obligations fiscales. Il a notamment multiplié les mesures d'exécution et, de concert avec le ministère des Finances, il a fait des examens pour mieux comprendre les régimes de travail des travailleurs indépendants, leurs niveaux de revenu et les possibilités qu'ils ont de ne pas déclarer leur revenu.

**2.17** Le commerce électronique peut permettre de dissimuler des transactions tant pour le volet impôt sur le revenu que pour le volet taxe à la consommation. Il pose des difficultés pratiques sur le plan de l'assurance de l'observation, étant donné qu'il peut être difficile d'obtenir et d'évaluer les preuves de l'identité et du lieu de résidence des deux parties à la transaction. Il se peut que les normes actuelles de tenue et de mise à jour des dossiers ne soient pas suffisantes pour refléter les transactions électroniques. Revenu Canada peut aussi avoir de la difficulté à évaluer les preuves chiffrées s'il ne dispose pas d'une clé de déchiffrement. Le commerce électronique

fait qu'il est très difficile de déterminer la source et la nature des revenus.

**2.18** Dans sa réponse au rapport de 1998 du comité consultatif du Ministre sur le commerce électronique, « Le commerce électronique et l'administration fiscale du Canada », Revenu Canada indique que bon nombre des questions soulevées par le comité consultatif doivent être étudiées plus à fond. Le Ministère a l'intention de consulter le secteur privé pour l'élaboration ou la révision de politiques et de procédures d'observation et d'administration fiscales concernant le commerce électronique.

#### **Objet de la vérification**

**2.19** Nous avons examiné la mise en oeuvre de l'Initiative visant l'économie clandestine de Revenu Canada pour lutter contre l'évasion fiscale dans l'économie clandestine. Nous avons aussi examiné les mesures prises par le Ministère pour rendre compte des résultats de l'Initiative. D'autres détails sont fournis à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification.**

## **Observations et recommandations**

### **Stratégie de Revenu Canada pour lutter contre l'économie clandestine**

#### **Annnonce de l'Initiative visant l'économie clandestine en 1993**

**2.20** Au début des années 1990, on avait l'impression générale que l'économie clandestine prenait de l'importance et que le gouvernement devait prendre des mesures plus radicales pour l'endiguer. En novembre 1993, Revenu Canada a annoncé une stratégie visant à contrer l'économie clandestine. La stratégie visait les transactions légales mais non déclarées de produits et de services sur lesquelles les taxes et les

**De nouvelles tendances, comme la croissance récente du travail indépendant et l'introduction du commerce électronique en tant que moyen de mener des affaires, multiplieront les possibilités de cacher des revenus au fisc.**

impôts n’étaient pas payés. Elle ne visait pas les revenus non déclarés provenant de transactions illégales comme la corruption, la fraude et la vente de stupéfiants, qui sont visés par d’autres programmes de Revenu Canada.

**2.21** La stratégie de Revenu Canada visant l’économie clandestine se compose de sept projets, que l’on désigne collectivement sous le nom d’Initiative visant l’économie clandestine (l’Initiative). La pièce 2.3 illustre la gamme d’activités prévues dans le cadre

de l’Initiative. L’objectif de l’Initiative est « d’assurer l’intégrité et l’équité du régime fiscal fondé sur l’observation volontaire en luttant contre les activités de l’économie clandestine et les fraudes fiscales, afin de maintenir des règles du jeu équitables ». Le Ministère s’attend à ce que l’Initiative se traduise par une hausse de l’observation volontaire, des changements dans l’attitude des Canadiens à l’égard de l’évasion fiscale et une observation accrue dans les secteurs ciblés.

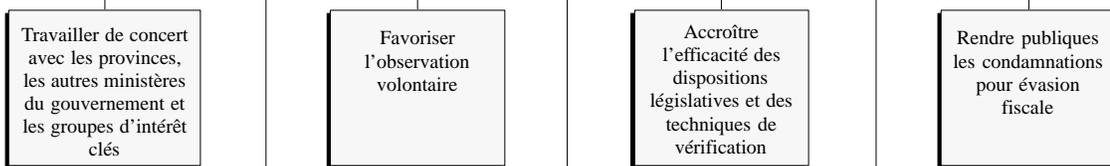
**Pièce 2.3**

**L’initiative visant l’économie clandestine**

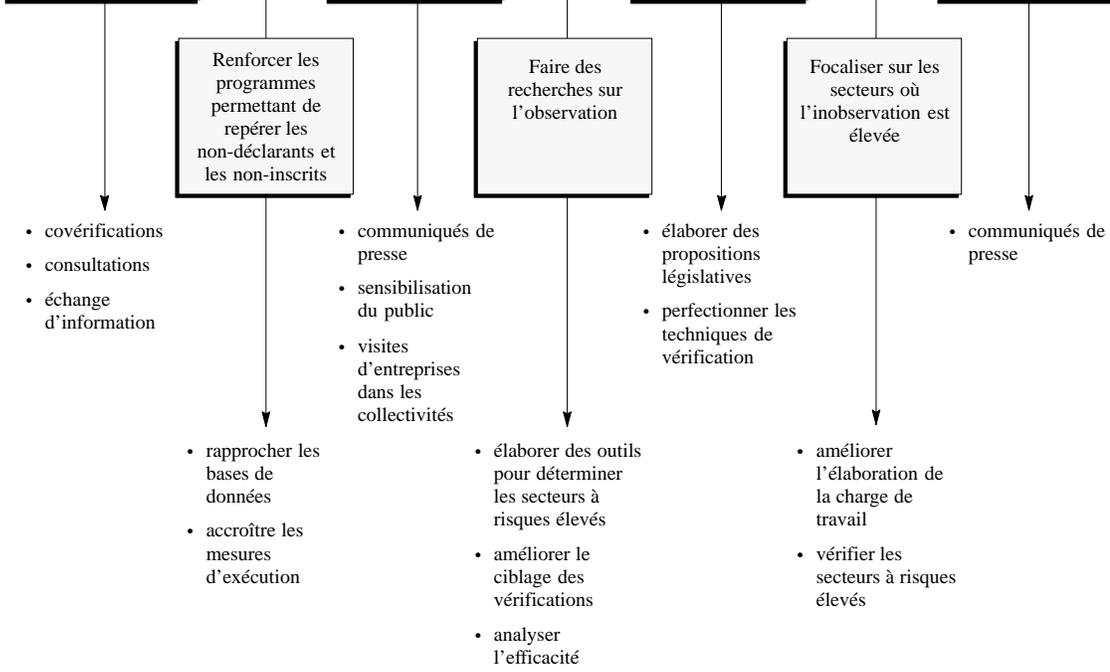
**OBJECTIF DE REVENU CANADA**

**Assurer l’intégrité et l’équité du régime fiscal fondé sur l’observation volontaire en luttant contre les activités de l’économie clandestine et les fraudes fiscales, afin de maintenir des règles du jeu équitables**

**PROJETS**



**ACTIVITÉS**



Source : Adapté de l’Étude d’évaluation de Revenu Canada – La Stratégie visant l’économie clandestine

**2.22 L'Initiative annoncée était pluridimensionnelle.** À notre avis, telle qu'elle avait été planifiée, l'Initiative visant l'économie clandestine constituait un moyen équilibré de lutter contre l'évasion fiscale dans l'économie clandestine. L'Initiative devait multiplier les chances que les revenus non déclarés soient détectés, faire en sorte que des impôts soient payés sur les revenus non déclarés, donner naissance à de nouvelles activités susceptibles d'aider les contribuables à s'acquitter de leurs responsabilités fiscales et dissuader les contribuables de participer à l'économie clandestine. Les activités prévues incluaient notamment les suivantes : favoriser l'observation volontaire par des visites d'entreprises dans les collectivités, par la sensibilisation du public et par des partenariats avec d'autres administrations et des groupes d'entreprises; s'assurer de l'observation grâce à des vérifications dans les secteurs où l'inobservation est élevée; et appuyer les mesures d'observation par des recherches supplémentaires.

**2.23** Les recherches entreprises par d'autres administrations fiscales semblent aussi indiquer qu'une démarche pluridimensionnelle est nécessaire pour influencer le comportement des entreprises et des particuliers à l'égard de l'observation et pour lutter efficacement contre l'économie clandestine.

#### **Mise en oeuvre de l'Initiative visant l'économie clandestine**

**2.24 Revenu Canada a augmenté ses ressources pour lutter contre l'économie clandestine au cours des cinq dernières années.** Le Ministère a affecté 1 200 employés à la mise en oeuvre de l'Initiative. Sur ce nombre, 1 000 vérificateurs ont été affectés aux quatre secteurs d'activité ciblés. Les 200 autres ont été affectés au Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits.

**2.25** En plus des ressources de l'Initiative, un nombre considérable d'employés supplémentaires ont été affectés aux vérifications des petites entreprises au cours des trois dernières années. Nous avons constaté que ces vérificateurs ont été formés pour pouvoir vérifier des petites entreprises qui ont des dossiers fiscaux inadéquats.

**2.26** Revenu Canada a signé des protocoles d'entente avec toutes les administrations provinciales pour accroître la collaboration en vue de lutter plus efficacement contre l'économie clandestine. Il a aussi signé des protocoles d'entente avec Développement des ressources humaines Canada pour favoriser l'échange d'information sur les paiements d'assurance-emploi et sur les revenus déclarés aux fins du calcul de l'impôt.

**2.27** Le Ministère a consulté des organisations et des associations du secteur privé et il a favorisé l'observation volontaire dans le cadre de visites aux entreprises. Il a aussi demandé activement des modifications législatives, comme l'introduction d'une nouvelle exigence de déclaration des revenus dans l'industrie de la construction, et un nouveau système de rapports pour tous les contrats de services du gouvernement fédéral.

**2.28 Toutes les ressources de l'Initiative ont été affectées à l'exécution.** Les 1 200 employés de l'Initiative s'occupent essentiellement d'activités d'exécution, comme la vérification et la détection des non-déclarants. Le Ministère n'a pas affecté d'employés possédant des compétences spécialisées à la mise en oeuvre des activités d'observation volontaire de l'Initiative. Le personnel responsable de l'exécution s'est occupé de certaines de ces activités, alors que d'autres activités n'ont pas été mises en oeuvre.

**2.29 Les activités de communication proposées n'ont pas été menées à bonne fin.** L'Initiative visant l'économie

**À notre avis, telle qu'elle avait été planifiée, l'Initiative visant l'économie clandestine constituait un moyen équilibré de lutter contre l'évasion fiscale dans l'économie clandestine.**

**Les sondages menés par diverses organisations de 1994 à 1997 indiquent qu'un nombre alarmant de Canadiens et de Canadiennes seraient prêts à participer à l'économie clandestine.**

clandestine comprenait des activités dont l'objet était de sensibiliser le public aux iniquités sociales et aux coûts qui découlent du non-paiement des impôts et des taxes et de générer un appui pour les mesures d'exécution de Revenu Canada. Même s'il y a eu quelques projets de communication spécifiquement ciblés, Revenu Canada n'a pas, jusqu'à maintenant, donné suite aux activités de sensibilisation du grand public. Le Ministère n'a même pas encore effectué les recherches nécessaires pour déterminer si les activités de marketing social, comme la publicité à grande échelle, pouvaient constituer un outil valable pour lutter contre l'économie clandestine. Le Ministère nous a informés qu'il avait commencé à faire de telles recherches.

**2.30** Selon les documents dont dispose Revenu Canada, les sondages menés par diverses organisations de 1994 à 1997 indiquent qu'un nombre alarmant de Canadiens et de Canadiennes seraient prêts à participer à l'économie clandestine. Au mois de décembre 1994, un sondage de CTV Television Network indiquait que 58 p. 100 des Canadiens accepteraient une offre d'évasion fiscale lorsqu'ils achètent des produits et des services. En mars 1997, un sondage Gallup révélait que 73 p. 100 des répondants étaient prêts à éviter les taxes. Même s'ils ne sont pas nécessairement révélateurs d'une tendance, les résultats de ces sondages semblent indiquer que Revenu Canada doit mobiliser davantage le public pour lutter contre l'économie clandestine.

**2.31 Revenu Canada devrait terminer ses recherches en vue de déterminer comment mettre en oeuvre ses activités de marketing social visant à sensibiliser les contribuables aux coûts de l'économie clandestine pour la société et les entreprises légitimes.**

*Réponse du Ministère : Revenu Canada accepte la recommandation et fera des*

*recherches pour déterminer comment mettre en oeuvre ses activités de marketing social. On indique dans le chapitre que le Ministère effectue déjà des recherches pour connaître le meilleur moyen de communiquer au sujet de l'économie clandestine. Le Ministère cherche à :*

- *connaître la réaction des Canadiens aux inquiétudes suscitées par l'économie clandestine et par ses retombées sur les programmes sociaux;*
- *déterminer si une vaste campagne publicitaire serait un bon moyen de sensibiliser davantage le public à l'économie clandestine et aux mesures prises par le Ministère pour l'éliminer; le cas échéant, déterminer les messages et les médias qui auraient le plus grand retentissement;*
- *redoubler d'efforts pour améliorer et élargir la communication avec les industries ciblées et les consommateurs concernés.*

*Le marketing social constitue une initiative à long terme. Il exige non seulement une recherche approfondie, mais aussi l'appui et la participation active de plusieurs partenaires, y compris les autres ministères fédéraux et les provinces. Ce faisant, nous poursuivrons nos activités de communication, faites de coopération, avec le secteur privé.*

*Les représentants du Ministère ont rencontré plusieurs intéressés pour discuter à fond de leurs intérêts et de leur engagement. Nous menons aussi, dans le secteur de la rénovation domiciliaire, un sondage d'opinion qui devrait être terminé au plus tard le 31 mars 1999 et qui servira à l'élaboration d'un plan de marketing social et de diverses stratégies de communication, tant pour ce secteur que pour le grand public.*

**2.32 Les activités engagées pour promouvoir l'observation volontaire par les entreprises ont diminué.**

L'Initiative visant l'économie clandestine comprenait des activités en vue

d'accroître l'observation volontaire par les entreprises. Deux de ces activités étaient, d'une part, des visites d'entreprises dans certaines collectivités et, d'autre part, des consultations accrues avec les associations d'entreprises.

**2.33** Revenu Canada a commencé à effectuer des visites aux entreprises pour leur rappeler leurs obligations fiscales et pour consigner les noms des contribuables et les numéros des entreprises en vue de mesures de suivi futures. Durant ces visites, les employés remettent aux contribuables une trousse d'information pour les aider à observer volontairement les exigences fiscales. Les rapports trimestriels de Revenu Canada sur les activités de l'Initiative révèlent que le nombre de visites aux entreprises a diminué au cours des deux dernières années. En 1995–1996 et en 1996–1997, plus de 120 collectivités ont été visitées, ce qui correspond à une moyenne de 60 visites par année. En 1997–1998, les vérificateurs affectés à l'Initiative n'ont visité que 37 collectivités. Des consultations ont été amorcées avec plus de 400 associations d'entreprises, mais les rapports trimestriels indiquent que peu de réunions de suivi ont eu lieu au cours de la dernière année.

**2.34** La diminution récente des activités menées sous forme de visites dans les collectivités et de consultations est inquiétante, car elle réduit la part jouée par les activités désignées sous le nom « d'activités visant à favoriser l'observation volontaire » dans la lutte contre l'économie clandestine.

**2.35** Il est inquiétant aussi de voir que les réactions du Ministère à l'information obtenue au cours des visites dans les collectivités ont souvent pris la forme de mesures d'exécution. Ces visites ont révélé des taux d'inobservation élevés. Dans certaines collectivités, par exemple, 30 p. 100 des entreprises avec lesquelles le Ministère était entré en communication avaient négligé soit de présenter une

déclaration, soit de s'inscrire aux fins de la TPS. En réponse à cette situation, le Ministère a renvoyé les dossiers au Programme visant les non-déclarants ou à la fonction de vérification. D'autres mesures de suivi visant à aider le contribuable à comprendre et à respecter ses responsabilités à l'égard du fisc pourraient être utilisées.

**2.36** Nous avons constaté, par exemple, que pour réduire l'inobservation au cours de la période d'harmonisation de la taxe de vente, un Bureau des services fiscaux avait adopté des pratiques novatrices pour prêter assistance aux contribuables. Faisant appel aux employés de son Service à la clientèle, il a lancé un programme d'extension des services qui prévoit des rencontres individuelles avec les contribuables pour mieux leur expliquer leurs obligations fiscales et pour promouvoir l'observation volontaire de la nouvelle taxe de vente harmonisée. Même s'il ne s'agit pas d'une activité de l'Initiative visant l'économie clandestine, le Ministère considère que ce programme donne de bons résultats dans la lutte contre l'économie clandestine.

**2.37** Revenu Canada devrait renforcer les activités de l'Initiative visant l'économie clandestine en vue de promouvoir l'observation volontaire par les entreprises.

*Réponse du Ministère : Revenu Canada accepte la recommandation. Le Ministère a toujours mené des activités visant à promouvoir l'observation volontaire, lesquelles constituent un élément clé d'une approche équilibrée à la lutte contre l'économie clandestine. Comme il est mentionné dans le chapitre, un grand nombre d'activités entreprises par Revenu Canada visent à promouvoir l'observation volontaire. On veillera tout particulièrement à accroître les visites dans les collectivités et à entretenir les rapports établis avec les associations du secteur privé. La recherche effectuée par le Ministère dans le domaine du marketing social produira aussi des données utiles*

**Dans certaines collectivités, 30 p. 100 des entreprises avec lesquelles le Ministère était entré en communication avaient négligé soit de présenter une déclaration, soit de s'inscrire aux fins de la TPS.**

**Au cours des cinq dernières années, Revenu Canada a obtenu plus de 70 bases de données d'autres ministères fédéraux, d'administrations provinciales et municipales et de sources du secteur privé et les a rapprochées de ses propres bases de données.**

*sur les types d'activités qui favorisent le mieux l'observation volontaire.*

*Revenu Canada considère notamment les visites dans les collectivités comme une excellente occasion d'aider les contribuables à comprendre leurs responsabilités fiscales et à les assumer. Non seulement les employés laissent-ils aux contribuables de la documentation utile pour favoriser l'observation volontaire, mais ils offrent de répondre à leurs questions et de les aider sur-le-champ ou peu de temps après. La mesure d'exécution appropriée n'est prise qu'au moment où l'on constate que le contribuable, ayant dûment reçu de l'aide et de l'information, est toujours en état d'observation.*

**2.38 Les sources d'information externes peuvent améliorer la détection des revenus non déclarés.** L'économie clandestine se caractérise généralement par un grand nombre de petites transactions qui, réunies, représentent plusieurs milliards de dollars de revenus non déclarés. Dans ce contexte, la détection efficace et l'imposition de montants relativement peu élevés de revenus non déclarés présentent d'énormes difficultés pour Revenu Canada.

**2.39** L'utilisation de sources d'information externes complète l'information interne de Revenu Canada et peut améliorer l'identification des non-déclarants et la sélection des dossiers de vérification. Ces sources fournissent d'autres renseignements au sujet tant des revenus versés aux contribuables que de la richesse des contribuables qu'on a identifiés comme ne s'étant peut-être pas acquittés de leurs responsabilités fiscales. Cette information contribue à la détection des pires cas de non-déclaration des revenus et procure plus de certitude avant qu'une mesure d'exécution soit prise.

**2.40** Au cours des cinq dernières années, le Ministère a obtenu plus de 70 bases de données d'autres ministères

fédéraux, d'administrations provinciales et municipales et de sources du secteur privé et les a rapprochées de ses propres bases de données. Par exemple, un Bureau des services fiscaux (BSF) a obtenu une base de données du secteur privé qui porte sur les paiements versés aux entrepreneurs, et les résultats préliminaires indiquent que des revenus importants pourraient ne pas être déclarés par un segment du secteur des ressources. Un autre BSF a obtenu une base de données sur les paiements versés aux entrepreneurs en construction d'une municipalité. La comparaison d'un échantillon de ces paiements aux déclarations d'impôt présentées par les entrepreneurs a révélé que 40 p. 100 d'entre eux n'avaient pas déclaré ces paiements. Au moment de notre vérification, le Ministère terminait ses mesures d'exécution.

**2.41** Nous avons constaté que l'accès à l'information provinciale variait d'une région à l'autre et d'un BSF à l'autre. Par exemple, un seul gouvernement provincial a fourni une base de données sur l'indemnisation des accidentés du travail; deux ont fourni de l'information sur les évaluations foncières et un en a fourni sur l'enregistrement foncier. La plupart ont fourni de l'information sur l'immatriculation des véhicules automobiles. Notre examen a également montré qu'un Bureau des services fiscaux particulier avait demandé 22 bases de données provinciales, mais qu'après 18 mois il n'avait toujours pas reçu la majorité des bases demandées.

**2.42** Le Ministère a signé des protocoles d'entente avec toutes les provinces en vue d'accroître la collaboration dans la lutte contre l'économie clandestine. La plupart des provinces ont nommé un représentant auprès de Revenu Canada afin de faciliter l'échange des données. Les provinces bénéficient des activités de Revenu Canada qui visent à contrer l'économie clandestine parce que, aux termes des accords actuels de perception fiscale, elles

reçoivent la part qui leur revient de toute nouvelle cotisation établie à la suite des vérifications de Revenu Canada.

**2.43** Nous reconnaissons que les gouvernements sont obligés de protéger le caractère confidentiel de l'information qui leur est fournie et qu'il faut un processus pour permettre l'échange approprié d'information entre tous les ministères fédéraux et les autres paliers de gouvernement. Toutefois, il est aussi important pour Revenu Canada d'accéder efficacement aux données qui peuvent servir à détecter les revenus non déclarés, tout particulièrement les revenus tirés de paiements du gouvernement.

**2.44 Revenu Canada devrait collaborer avec les autres paliers de gouvernement et d'autres partenaires pour accéder aux données qui peuvent servir à détecter les revenus non déclarés.**

*Réponse du Ministère : Revenu Canada accepte la recommandation et continuera de collaborer avec les autres paliers de gouvernement et d'autres partenaires pour accéder aux données qui peuvent servir à détecter les revenus non déclarés. Comme il est mentionné dans le chapitre, Revenu Canada ne s'en tient pas qu'aux sources d'information internes pour identifier les non-déclarants et sélectionner les dossiers en vue d'une vérification, mais fait couramment appel à des sources d'information externes. Dans le cadre de l'Initiative visant l'économie clandestine, le rapprochement des bases de données de Revenu Canada et des bases de données externes s'est avéré utile et constitue toujours un bon moyen de détection et de vérification des revenus non déclarés. Comme il ressort du paragraphe 2.42, Revenu Canada et les provinces ont conclu des ententes de coopération dans le cadre de la lutte contre l'économie clandestine. Ces ententes facilitent l'échange de renseignements et diverses activités collectives. Le seul fait qu'elles*

*existent démontre l'importance des bases de données externes pour le Ministère.*

*Sur le plan de l'observation, Revenu Canada constate qu'il est avantageux de pouvoir compter sur des sources de données plus nombreuses. Le Ministère continue de collaborer étroitement avec ses homologues provinciaux. Et dans le cadre du passage au statut d'agence, où il étudiera les possibilités d'activités avec eux, il examinera à fond les sources d'information qui pourraient être utiles à ses programmes.*

*Parallèlement, Revenu Canada s'engage à faire respecter les dispositions en matière de confidentialité contenues dans la législation qu'il est chargé d'appliquer, ainsi que les lignes directrices du Conseil du Trésor relatives au couplage des données. De plus, il faut soupeser les avantages du rapprochement des données par rapport au respect de la vie privée des Canadiens. Le Ministère consulte régulièrement le Commissariat à la protection de la vie privée, selon les besoins.*

**2.45 Il faut plus de recherches pour appuyer les activités de l'Initiative.** Les vérificateurs doivent bien connaître les secteurs qu'ils vérifient pour détecter et signaler les revenus non déclarés et lutter contre l'économie clandestine locale avec efficacité. Ils doivent comprendre, par exemple, la nature des opérations dans ces secteurs. Ils doivent aussi être en mesure d'évaluer les risques d'inobservation dans un secteur donné et d'élaborer une démarche d'observation appropriée.

**2.46** Revenu Canada s'est engagé à entreprendre des recherches en vue de recueillir l'information appropriée pour appuyer les activités d'exécution incluses dans l'Initiative visant l'économie clandestine. Les documents du Ministère font mention de l'importance d'élaborer des profils de secteur pour évaluer les risques de non-déclaration de revenus dans certains secteurs économiques et pour comprendre les opérations commerciales de ces secteurs. Par

**Le temps est peut-être venu de revoir la distinction entre la vérification des petites entreprises et la vérification aux termes de l’Initiative, et d’orienter davantage l’effort de vérification vers la détection des revenus non déclarés par les contribuables de tous les secteurs qui présentent des risques élevés.**

conséquent, nous avons cherché à déterminer si le Ministère avait élaboré des profils pour les quatre secteurs qu’il avait décidé de cibler aux fins de l’exécution de l’Initiative : la construction et la rénovation; les ventes de voitures d’occasion et les réparations d’automobiles; l’hôtellerie; et la joaillerie. Nous avons constaté que le Ministère n’avait pas terminé les profils de tous les secteurs au moment où il a décidé de se concentrer sur eux. Deux profils de secteur sont encore à l’état de projet.

**2.47 Revenu Canada devrait parachever l’élaboration des profils de secteur afin de mieux vérifier les aspects liés à l’économie clandestine.**

*Réponse du Ministère : Comme il est mentionné dans le chapitre, les documents du Ministère soulignent l’importance de l’élaboration de profils de secteur pour évaluer le risque de revenus non déclarés dans les divers secteurs économiques et pour comprendre les pratiques commerciales de chacun. Revenu Canada accepte la recommandation relative au parachèvement des profils de secteur, à laquelle il donne présentement suite.*

**2.48 Il se trouve dans tous les secteurs des contribuables qui présentent des risques élevés de non-déclaration de revenus.** En limitant l’objet des vérifications de l’Initiative à quatre secteurs (construction, joaillerie, hôtellerie et automobiles), le Ministère souhaitait concentrer ses ressources d’exécution là où, à son avis, elles auraient l’incidence la plus marquée et la plus visible. Soixante-trois pour cent des vérifications relatives à ces quatre secteurs, effectuées en 1997–1998 dans le cadre de l’Initiative, visaient le secteur de la construction.

**2.49** Il se trouve dans tous les secteurs de l’économie des contribuables qui présentent des risques élevés de non-déclaration de revenus. Toutefois, les vérifications effectuées par les vérificateurs qui examinent ordinairement

des entreprises dans ces secteurs peuvent ne pas être aussi axées sur la détection des revenus non déclarés que les vérifications liées à l’Initiative. Le temps est peut-être venu de revoir la distinction entre la vérification des petites entreprises et la vérification aux termes de l’Initiative, et d’orienter davantage l’effort de vérification vers la détection des revenus non déclarés par les contribuables de tous les secteurs qui présentent des risques élevés. Il faudra mettre en place des lignes directrices sur la formation et la gestion à l’intention des chefs d’équipe pour appuyer cette vision élargie de la lutte contre l’évasion fiscale.

**2.50 Revenu Canada devrait revoir l’objet de ses vérifications liées à l’Initiative visant l’économie clandestine de manière à y inclure des contribuables de tous les secteurs où les risques de non-déclaration de revenus sont élevés.**

*Réponse du Ministère : Revenu Canada accepte d’envisager l’élargissement de l’objet des vérifications liées à l’Initiative visant l’économie clandestine de manière à y inclure des contribuables de tous les secteurs où les risques de non-déclaration des revenus sont élevés. Le cas échéant, il faudrait tenir compte des répercussions sur les ressources et l’on devrait peser les avantages d’un tel élargissement par rapport à la capacité du Ministère d’assurer une présence solide et visible dans les secteurs sélectionnés.*

**Résultats et répercussions de l’Initiative visant l’économie clandestine**

**2.51** Cinq ans se sont écoulés depuis l’annonce de l’Initiative visant l’économie clandestine. Nous nous attendions à ce que le Ministère mesure les répercussions fiscales et les autres résultats des activités découlant de l’Initiative et à ce qu’il les communique clairement. Cette information est importante pour la prise de décisions au sujet de l’avenir de l’Initiative – à savoir si elle doit être abandonnée, maintenue, élargie ou intégrée dans les activités courantes du

Ministère. Elle est aussi importante pour déterminer quelles stratégies permettent de lutter le plus efficacement contre l'économie clandestine.

**2.52 Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les activités d'exécution de l'Initiative permettent de détecter les revenus non déclarés.** Le Ministère a signalé que ses activités de lutte contre l'économie clandestine avaient eu des répercussions fiscales (impôts et taxes résultant de mesures d'exécution) de 2,5 milliards de dollars pour la période allant de novembre 1993 au 31 mars 1998. Toutefois, la somme de 2,5 milliards de dollars signalée englobait tant les résultats de ses programmes d'exécution courants que les résultats de l'Initiative.

**2.53** Nous avons examiné la composition des 2,5 milliards de dollars qui constituent les résultats attribuables à l'Initiative visant l'économie clandestine (voir la pièce 2.4).

**2.54** Ce montant de 2,5 milliards de dollars englobe une somme de 1,6 milliard de dollars, qui représente les répercussions fiscales totales du Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits pour la même période. Ce programme est un programme d'exécution courant, qui existe depuis de nombreuses années. L'Initiative n'a fait qu'intensifier le recours à ce programme en ajoutant 200 employés aux 550 employés qui y travaillaient déjà. Le Ministère n'a jamais signalé les répercussions fiscales supplémentaires attribuables à ces 200 employés supplémentaires. Au cours de cette période, le Ministère a aussi signalé que le nombre de déclarations obtenues par suite du Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits était passé de 509 000 en 1993-1994 à 441 000 en 1997-1998.

**2.55** Sur les 2,5 milliards de dollars de répercussions fiscales, environ 600 millions de dollars découlent des

vérifications effectuées par le Ministère dans le cadre de l'Initiative. Les vérifications d'impôt sur le revenu et celles de la TPS liées à l'Initiative comptent pour environ 300 millions de dollars chacune.

**2.56** Sur les 300 millions de dollars de répercussions fiscales liées à la TPS, près de 100 millions de dollars découlent des vérifications effectuées par les fonctionnaires du ministère du Revenu du Québec. Les ressources affectées à l'Initiative n'ont pas été utilisées pour l'exécution de ces vérifications.

**2.57** Nous voulions déterminer dans quelle mesure, sur les 300 millions de dollars découlant des vérifications d'impôt sur le revenu, les vérifications effectuées dans le cadre de l'Initiative avaient permis la détection de revenus non déclarés et l'établissement de nouvelles cotisations. Les systèmes de Revenu Canada ne tiennent pas compte séparément du montant des revenus bruts supplémentaires que les vérificateurs du Ministère ont détectés et à l'égard desquels ils ont établi une nouvelle

**Revenu Canada a signalé que les répercussions fiscales de ses activités visant l'économie clandestine ont été de 2,5 milliards de dollars sur cinq ans; cependant, ces résultats incluent tant les programmes d'exécution courants que l'Initiative visant l'économie clandestine.**

Pièce 2.4

**Répercussions fiscales de 2,5 milliards de dollars, attribuées aux activités de lutte contre l'économie clandestine**

(De novembre 1993 au 31 mars 1998)

|   |               |
|---|---------------|
| <b>Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits</b><br>(activités courantes et activités liées à l'Initiative) | 1,6 \$        |
| <b>Vérifications liées à l'Initiative visant l'économie clandestine –</b>   |               |
| Revenu Canada   |               |
| Impôt sur le revenu   | 0,3 \$        |
| TPS   | <u>0,2</u>    |
|   | 0,5           |
| Ministère du Revenu du Québec   |               |
| TPS   | <u>0,1</u>    |
|   | 0,6           |
| <b>Vérifications de contribuables travailleurs indépendants non liées à l'Initiative</b>                                  | 0,2           |
| <b>Projets spéciaux non liés à l'Initiative en 1994-1995</b>  | 0,1           |
| <b>Total</b>  | <b>2,5 \$</b> |

Source : Revenu Canada

**Les répercussions fiscales attribuables aux revenus bruts non déclarés que les vérifications liées à l’Initiative ont permis de détecter sont bien inférieures aux 500 millions de dollars signalés.**

cotisation. Il est donc difficile pour lui de rendre compte des répercussions des activités de vérification liées à l’Initiative qui visent la détection de revenus non déclarés.

**2.58** Nous avons examiné plus de 90 dossiers de vérifications d’impôt sur le revenu effectuées dans le cadre de l’Initiative, lesquels provenaient de quatre Bureau des services fiscaux, afin de déterminer les revenus non déclarés détectés par ces vérifications. Plus de 40 p. 100 de ces dossiers ne comportaient pas de revenus non déclarés; ils faisaient plutôt état de situations où de nouvelles cotisations avaient été établies en raison de problèmes techniques, comme un mauvais calcul des déductions pour amortissement, le rejet de pertes sur abris fiscaux et d’autres pertes non admissibles, et des revenus découlant de prêts aux actionnaires. Même si les répercussions fiscales de ces nouvelles cotisations ont été attribuées à l’Initiative, elles n’ont rien à voir avec les activités de l’économie clandestine.

**2.59** Notre examen des dossiers nous a amenés à conclure que les répercussions fiscales attribuables aux revenus non déclarés, détectés grâce aux vérifications de l’impôt sur le revenu effectuées dans le cadre de l’Initiative, étaient considérablement inférieures aux 300 millions de dollars signalés pour la période. Cela semble indiquer que le ciblage et la sélection des dossiers d’impôt sur le revenu vérifiés dans le cadre de l’Initiative doivent être améliorés si le Ministère veut accroître l’efficacité des mesures qu’il prend pour lutter contre l’économie clandestine.

**2.60** Les répercussions fiscales totales attribuables aux 1 000 employés affectés aux vérifications de l’impôt sur le revenu et de TPS liées à l’Initiative au cours des cinq dernières années se situent à environ 500 millions de dollars. À notre avis, les répercussions fiscales attribuables aux revenus bruts non déclarés que les

vérifications liées à l’Initiative ont permis de détecter sont bien inférieures aux 500 millions de dollars signalés.

**2.61 La perception des 2,5 milliards de dollars qui constituent les répercussions fiscales est incertaine.**

Comme nous l’avons signalé dans des vérifications précédentes, les systèmes de Revenu Canada ne tiennent pas compte de la proportion des impôts visés par de nouvelles cotisations que le Ministère perçoit réellement. Cela est important car, aux termes des accords de perception fiscale, Revenu Canada rembourse les provinces des impôts cotisés en leur nom, même s’il ne les perçoit pas.

**2.62 Revenu Canada devrait consigner les données suivantes et en faire rapport : les revenus bruts supplémentaires établis par ses diverses activités d’exécution, qu’elles soient liées à l’Initiative visant l’économie clandestine ou non; les impôts et les taxes supplémentaires attribuables à ces revenus non déclarés; et la proportion des impôts supplémentaires établis au terme d’une nouvelle cotisation que le Ministère perçoit réellement.**

*Réponse du Ministère : Les comptes débiteurs découlent d’un certain nombre de cotisations établies, entre autres, pour l’impôt sur le revenu, la TPS/TVH (taxe de vente harmonisée) et les retenues à la source. Ces cotisations peuvent viser tant le revenu brut non déclaré que tout autre rajustement. Divers éléments peuvent avoir une incidence sur le montant net exigible, entre autres la possibilité de reports prospectifs et rétrospectifs de pertes, et l’application de pénalités et de frais d’intérêt. De plus, le paiement de l’impôt et des taxes s’effectue de diverses façons, y compris par les compensations et par les acomptes provisionnels. Associer la source de la dette fiscale, ou le type de rajustement concernant cette dette, à un paiement à l’égard d’un montant dû nécessiterait un certain nombre de suppositions étant donné qu’il n’est pas*

possible, semble-t-il, d'établir un lien direct.

À l'heure actuelle, bien que les systèmes de Revenu Canada enregistrent le montant global des rajustements au revenu et aux dépenses, ils n'enregistrent pas séparément le montant des revenus bruts additionnels. Comme il serait dispendieux de modifier les systèmes et qu'il faut peser le pour et le contre par rapport à d'autres priorités, le Ministère examinera à fond les moyens d'enregistrer les revenus bruts additionnels établis par ses activités d'exécution.

Malgré la complexité du couplage susmentionné, Revenu Canada compte également examiner à fond les moyens d'améliorer la consignation des données relatives à l'activité de recouvrement pour connaître le montant des impôts et des taxes réellement recouverts au moyen d'une nouvelle cotisation dans le cadre des activités de lutte contre l'économie clandestine.

**2.63 Revenu Canada devrait améliorer le ciblage et la sélection des dossiers d'impôt sur le revenu en vue d'accroître l'efficacité des activités de vérification liées à l'Initiative visant l'économie clandestine qui ont pour objet la détection de revenus non déclarés.**

*Réponse du Ministère :* Comme il est mentionné dans le chapitre, l'Initiative visant l'économie clandestine suppose une approche équilibrée dans le cadre de laquelle l'un des principaux objectifs consiste à détecter le revenu non déclaré.

Le Ministère est en voie d'améliorer sensiblement ses systèmes d'évaluation du risque grâce aux sources de données externes qui lui permettent de détecter le revenu non déclaré et d'estimer la valeur des impôts et taxes à risque. Les dossiers d'impôt sur le revenu que les systèmes caractérisent comme comportant un risque élevé de revenu non déclaré serviront de base pour la sélection des dossiers en vue

d'une vérification dans le cadre de l'Initiative.

En outre, comme il en est fait mention au paragraphe 2.71, le Système de déclaration des paiements contractuels pour l'industrie de la construction, qui est obligatoire depuis le début de janvier 1999, fournira des données utiles au Ministère pour détecter le revenu non déclaré, grâce au couplage des paiements aux sous-traitants déclarés avec le revenu indiqué dans les déclarations de revenus de ces sous-traitants.

Revenu Canada continuera d'améliorer le ciblage et la sélection des dossiers d'impôt sur le revenu en vue d'accroître l'efficacité des activités de vérification liées à l'Initiative.

**2.64 Absence d'indicateurs de rendement.** Comme nous l'indiquons au paragraphe 2.21, l'objectif de l'Initiative visant l'économie clandestine est « d'assurer l'intégrité et l'équité du régime fiscal fondé sur l'observation volontaire en luttant contre les activités de l'économie clandestine et les fraudes fiscales, afin de maintenir des règles du jeu équitables ». On attend de l'Initiative les effets suivants : augmentation de l'observation volontaire, changements dans l'attitude des Canadiens à l'égard de l'évasion fiscale et observation accrue dans les secteurs ciblés.

**2.65** Jusqu'à maintenant, les répercussions fiscales constituent la principale mesure du rendement que Revenu Canada utilise pour évaluer les résultats de ses activités au regard de l'économie clandestine.

**2.66** L'Initiative visant l'économie clandestine englobe diverses activités importantes qui peuvent ne pas se traduire immédiatement par des répercussions fiscales, mais qui ont pour objet de produire des changements dans le comportement des Canadiens. Ces changements mèneront à une observation à long terme de la part des contribuables. Parce que les changements de

**Il faut que des indicateurs de rendement appropriés soient établis pour l'Initiative visant l'économie clandestine et qu'ils soient communiqués au public.**

comportement sont difficiles à mesurer, il faut une gamme plus vaste d'indicateurs de rendement pour mesurer et communiquer le rendement des activités liées à l'Initiative et leurs répercussions à long terme sur l'observation.

**2.67** Le Ministère a envisagé plusieurs indicateurs qui pourraient être utilisés pour mesurer et communiquer les résultats d'une vaste gamme d'activités liées à l'Initiative. Parmi ceux-ci, se trouvent : l'information sur le nombre de non-déclarants et sur les impôts à payer détectés dans le cadre d'une visite dans une collectivité; le nombre de déclarations volontaires ou de renvois de la part du public qui font suite à une visite dans une collectivité; le nombre de non-déclarants qui présentent une déclaration d'impôt après avoir reçu une demande péremptoire de déclaration; le nombre de contribuables qui, après une vérification, continuent à déclarer des revenus aux niveaux établis par la vérification; le nombre de demandes péremptoires de tenue de livres et de registres envoyées; le nombre de contribuables qui, après avoir reçu une demande péremptoire de tenir des livres et des registres, ont continué à le faire; le nombre de pénalités pour omission à avoir été décernées après une vérification et le nombre de vérifications de l'avoir net effectuées. Toutefois, les rapports trimestriels relatifs à l'Initiative et le rapport annuel sur le rendement du Ministère ne contiennent pas d'information sur le rendement de la gamme complète des activités liées à l'Initiative.

**2.68** Nous avons remarqué que le Ministère développait certains outils susceptibles de l'aider à mieux évaluer le rendement de toutes ses activités d'exécution, y compris l'Initiative visant l'économie clandestine. L'un de ces outils est un nouveau programme de vérifications aléatoires. Aux termes de ce programme, un échantillon de déclarations choisies au hasard sera vérifié en vue d'estimer le degré d'inobservation au sein

d'une population particulière de contribuables. L'un des objectifs du Ministère est d'obtenir des taux d'inobservation statistiquement valides par secteur d'activité et d'avoir ainsi une idée de l'importance relative des principaux problèmes qui se posent dans un secteur, comme la non-déclaration des revenus et des ventes, la surévaluation des dépenses ou les problèmes techniques. Un projet pilote devrait être mené en 1999–2000.

**2.69** Il faut que des indicateurs de rendement appropriés soient établis pour l'Initiative visant l'économie clandestine et qu'ils soient communiqués au public. Sans eux, Revenu Canada ne peut pas rendre compte du rendement des diverses activités liées à l'Initiative – individuellement ou collectivement – ni de la mesure dans laquelle les activités ont influé sur le comportement des contribuables.

**2.70 Revenu Canada devrait élaborer des indicateurs pour mesurer les résultats de toutes les activités liées à l'Initiative visant l'économie clandestine et pour en faire rapport.**

*Réponse du Ministère : Comme il est mentionné dans le chapitre, Revenu Canada a étudié plusieurs indicateurs pouvant servir à mesurer et à faire état des résultats de la vaste gamme d'activités liées à l'Initiative visant l'économie clandestine. De plus, bien qu'il soit difficile de mesurer le changement des comportements, il faut disposer d'un large éventail d'indicateurs de rendement pour mesurer et faire état du rendement des activités de l'Initiative et de ses effets à long terme sur l'observation.*

*Comme il est indiqué au paragraphe 2.68, Revenu Canada procède actuellement à l'élaboration d'un programme de vérifications aléatoires qui permettront de mieux évaluer le rendement des activités d'exécution, y compris celui de l'Initiative. Ce programme a été lancé en janvier 1999. Les employés des bureaux locaux ont déjà reçu des lignes directrices*

*et une liste des vérifications à effectuer d'ici la fin de décembre 1999 dans le cadre de ce programme.*

*En outre, dans un rapport sur la performance en matière d'observation, intitulé Observation : de la vision à la stratégie, le Ministère a publié des indicateurs de rendement qui se rattachent à l'économie clandestine. Ces indicateurs font ressortir le taux de production des déclarations de revenus des particuliers et le niveau de revenus d'un travail indépendant déclarés aux fins de l'impôt. Dans les deux cas, ces indicateurs montrent une certaine amélioration du niveau d'observation.*

*Néanmoins, Revenu Canada accepte la recommandation et poursuivra son action avec la mise en application d'autres indicateurs au cours de l'exercice 1999–2000.*

## **Ce que la loi permet de faire pour dissuader les fraudeurs du fisc**

### **2.71 Exigences de rapport.**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, les entrepreneurs en construction seront obligés d'inscrire tous les paiements versés aux sous-traitants qui fournissent des services de construction et de faire rapport de ces paiements au Ministère. Le système de rapport est appliqué volontairement depuis 1996 et il est maintenant devenu obligatoire. Les données ainsi recueillies aideront Revenu Canada à détecter les revenus non déclarés en comparant les paiements versés aux sous-traitants qui auront été déclarés aux déclarations d'impôt de ces derniers. Le Ministère songe à appliquer des exigences de rapport semblables à d'autres secteurs qui fournissent des services de rénovation domiciliaire.

**2.72** On a aussi adopté des dispositions législatives en vue de demander aux ministères et aux sociétés d'État d'établir des feuillets de renseignements pour tous les produits et

services qu'ils achètent de fournisseurs. Les ministères commenceront à établir des feuillets de renseignements en 1999 et les sociétés d'État, l'année suivante.

**2.73 Demande d'établissement d'une nouvelle déclaration.** Revenu Canada pourrait chercher à obtenir le pouvoir législatif de prendre des mesures d'exécution d'un autre genre. Par exemple, l'État du Massachusetts peut obliger le contribuable qui a produit une déclaration insuffisante ou incorrecte à déterminer le montant exact de l'impôt à payer et à établir une déclaration appropriée. La loi permet d'imposer une pénalité équivalant au double du montant d'impôt à payer s'il est ultérieurement établi que le contribuable a négligé de présenter une déclaration appropriée. Cette disposition entre en jeu en présence d'un motif raisonnable. Il doit exister certains faits qui fournissent un motif raisonnable de croire que la déclaration est insuffisante ou incorrecte.

**2.74 Amendes.** Au cours de chacune des trois dernières années, Revenu Canada a demandé à près de 5 000 contribuables d'établir une déclaration d'impôt sur le revenu et imposé des amendes à près de 2 000 contribuables qui avaient omis de le faire. Les poursuites qui en découlent passent par le système judiciaire et comprennent une amende minimale de 1 000 \$. Revenu Canada pourrait envisager de prescrire une amende administrative, tant pour avoir omis d'établir une déclaration d'impôt sur le revenu lorsqu'une demande en ce sens a été faite que pour avoir omis de tenir des livres et des registres appropriés. Le Ministère pourrait aussi imposer des exigences de tenue de livres plus serrées aux contribuables qui ont un lourd passé de sous-déclaration.

**2.75 Déclaration des transactions au comptant.** Plusieurs pays sont maintenant dotés de dispositions législatives qui exigent la déclaration des transactions au comptant qui dépassent un montant donné. La loi canadienne exige actuellement

**Revenu Canada  
pourrait recourir aux  
mesures permises par  
la loi pour dissuader  
les fraudeurs du fisc.**

**Revenu Canada s'est jusqu'à maintenant concentré sur les activités d'exécution et il n'a pas pleinement mis en oeuvre d'autres activités clés incluses dans son Initiative.**

l'enregistrement de ces transactions par les banques, mais elle n'en exige pas la déclaration à un service central qui aurait le mandat de faire le suivi des transactions suspectes. La déclaration aide à découvrir les activités de blanchiment d'argent et à tenir compte des ventes au comptant qui peuvent donner lieu à la non-déclaration de revenus aux fins du calcul de l'impôt.

## **Conclusion**

**2.76** Revenu Canada a toujours été doté de programmes pour détecter et empêcher la non-déclaration de revenus. En 1993, pour contrer une croissance apparente de l'économie clandestine, le Ministère a annoncé une nouvelle initiative. Selon les prévisions, l'Initiative visant l'économie clandestine devait faire participer 1 200 employés à une démarche pluridimensionnelle et équilibrée pour lutter contre l'économie clandestine.

**2.77** Au cours des cinq dernières années, période pendant laquelle l'Initiative a été mise en oeuvre, Revenu Canada a augmenté ses ressources pour détecter et vérifier les revenus non déclarés en affectant plus d'employés à son Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits et à la vérification des petites entreprises où l'économie clandestine est la plus fréquente. Trente-cinq pour cent des vérificateurs de petites et moyennes entreprises participent maintenant à des activités de vérification liées à l'Initiative.

**2.78** Il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les activités d'exécution liées à l'Initiative permettent de détecter les revenus non déclarés. Les répercussions fiscales de 2,5 milliards de dollars signalées par le Ministère incluent tant les résultats de ses programmes d'exécution courants que les résultats de ses activités liées à l'Initiative. De plus, le Ministère ne tient pas compte séparément des revenus non déclarés ni des impôts et des taxes supplémentaires connexes, établis par des vérifications. Toutefois, à

notre avis, les répercussions fiscales attribuables à la détection des revenus non déclarés par les 1 000 employés affectés aux vérifications liées à l'Initiative sur cinq ans sont bien inférieures aux 500 millions de dollars signalés.

**2.79** Le Ministère s'est jusqu'à maintenant concentré sur les activités d'exécution et il n'a pas pleinement mis en oeuvre d'autres activités clés incluses dans son Initiative. L'économie clandestine implique tant les entreprises que leurs clients. Revenu Canada doit faire des recherches en vue de déterminer comment mettre en oeuvre sa stratégie de marketing social en vue de sensibiliser le public aux coûts sociaux du non-paiement des impôts et des taxes et de l'amener à appuyer ses activités de lutte contre l'économie clandestine. Le Ministère doit aussi augmenter ses activités qui favorisent l'observation volontaire par les entreprises et mieux cibler ses vérifications afin de détecter les revenus non déclarés et d'établir de nouvelles cotisations. En outre, la loi offre des possibilités d'améliorer les mesures actuelles visant à dissuader les contribuables de participer à l'économie clandestine.

**2.80** Le Ministère n'a pas signalé d'indicateurs de rendement appropriés ni mesuré les résultats de l'ensemble des activités de l'Initiative dont le but était d'encourager les contribuables à déclarer tous leurs revenus.

**2.81** Grâce à l'Initiative visant l'économie clandestine, Revenu Canada a recouvré des impôts et des taxes supplémentaires et fait savoir aux fraudeurs de certains secteurs qu'il est déterminé à régler le problème. Toutefois, l'économie clandestine constitue un problème difficile et complexe à régler et les impôts et les taxes perdus représentent un montant important. C'est un problème qui exige une attention continue et une énergie soutenue de la part de Revenu Canada et de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.



## À propos de la vérification

### Objectif et étendue

L'objectif de la vérification était de déterminer la mesure dans laquelle Revenu Canada avait mis en oeuvre son Initiative visant l'économie clandestine et fait rapport des résultats.

La vérification a été effectuée à l'Administration centrale, à Ottawa, ainsi que dans divers bureaux de Revenu Canada à l'échelle du pays.

### Critères

Pour que l'Initiative visant l'économie clandestine permette de lutter contre l'économie clandestine, nous nous serions attendus à trouver ce qui suit :

- de l'information appropriée sur la taille de l'économie clandestine et sur les secteurs où l'inobservation est élevée;
- des outils et des techniques appropriés pour détecter la sous-déclaration de revenus par les contribuables, pour établir de nouvelles cotisations sur les revenus sous-déclarés et pour empêcher la sous-déclaration;
- des activités efficaces de sensibilisation des contribuables à leurs obligations envers le fisc;
- une mesure et une communication appropriées des répercussions de l'Initiative;
- une collaboration efficace avec d'autres administrations et les autres ministères du gouvernement fédéral.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Barry Elkin

Directeurs : Richard Gaudreau, Brenda Siegel et Abid Raza

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Barry Elkin.