

COUR DES COMPTES

Le contrôle fiscal des frais professionnels réels

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, février 2001



COUR DES COMPTES

Le contrôle fiscal des frais professionnels réels

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport de la Cour des comptes
adopté en assemblée générale
du 6 décembre 2000*

TABLE DES MATIERES

Aperçu synthétique de l'audit	5
Chapitre 1	
Présentation générale de l'audit	6
1.1 Problématique des frais professionnels réels	6
1.2 Méthodologie et déroulement de l'audit	8
1.3 Déroulement de la phase contradictoire	8
Chapitre 2	
Les normes prévues par le système	9
2.1 Sélection des dossiers	9
2.2 Contrôle des dossiers	10
2.3 Contrôle interne	11
Chapitre 3	
La pratique du contrôle	12
3.1 Sélection des dossiers	13
3.2 Contrôle des dossiers	13
3.3 Contrôle interne	15
Chapitre 4	
Recommandations à l'administration	18
Chapitre 5	
Engagements de l'administration	18
Chapitre 6	
Conclusion et recommandations finales de la Cour	20

Aperçu synthétique

L'audit de la Cour des comptes a porté sur le contrôle, par l'administration fiscale, des déclarations des salariés ayant choisi de déduire de leurs revenus imposables leurs dépenses professionnelles réelles, plutôt que de se voir appliquer le forfait légal de frais fixé par le Code des Impôts sur les Revenus. Bien que cette catégorie de contribuables et le total des frais professionnels revendiqués soient en augmentation continue, l'enjeu, en terme financier, de cet aspect n'est pas très élevé et le contrôle de ces salariés "frais réels" n'occupe logiquement qu'un segment restreint dans l'ensemble des processus de taxation. Cependant, la Cour, au vu des insuffisances constatées, suggère quelques réformes susceptibles d'améliorer la productivité et la qualité des contrôles opérés par l'administration.

Au regard des normes légales et administratives, et sur la base d'investigations menées dans les inspections et les bureaux de taxation, trois axes de recherche ont été dégagés : (1) la sélection des dossiers pour un contrôle portant sur les frais réels, (2) la vérification des dossiers telle qu'elle est effectuée par les taxateurs, (3) le contrôle interne mis en place par l'administration pour assurer un bon pilotage du système.

La Cour des comptes a constaté une carence manifeste en matière de normes administratives. Bien que satisfaisant à des critères théoriques d'efficacité, les normes de sélection pour une vérification plus approfondie des frais revendiqués ne sont pas appliquées par les taxateurs, qui les jugent peu adaptées et praticables. De plus, il n'existe aucune instruction précise pour ce qui concerne les démarches de contrôle applicables aux dossiers "frais réels". L'indispensable manuel de référence qui synthétise toutes les instructions en ces domaines n'a plus été mis à jour depuis plusieurs années.

Ce manque d'encadrement normatif, qui n'est pas compensé par des procédures de contrôle interne spécifiques, entraîne des déficiences dans la gestion documentaire des dossiers fiscaux et des lacunes dans la vérification de ceux-ci (demandes de renseignements trop rares ou trop superficielles, absence de contrôle à domicile, frais souvent acceptés sans réelle investigation).

Les diverses constatations n'appellent pas une réforme en profondeur du système, mais invitent à y apporter des aménagements. La Cour estime en particulier qu'il faut accompagner le contrôle des salariés "frais réels" de procédures systématiques, tant en ce qui concerne la tenue et la vérification des dossiers que la supervision des contrôles.

Afin de rencontrer les suggestions énoncées au terme de l'audit, l'administration fiscale s'est engagée à améliorer le travail de mise en ordre des dossiers, à dispenser des formations spécifiques portant sur la vérification des frais réels, et à élaborer un schéma de vérification des dossiers de contribuables "frais réels". De son côté, le ministre des Finances a souscrit aux engagements énoncés par son administration et a fait savoir que celle-ci s'efforcerait de rencontrer les recommandations finales émises.

La Cour des comptes reconnaît qu'une mise en œuvre optimale des trois mesures susmentionnées, qui ne rencontrent cependant pas la totalité de ses recommandations, est de nature à améliorer sensiblement le travail de vérification. Elle veillera à ce que les engagements pris soient tenus, en assurant un suivi de l'application des mesures programmées.

Chapitre 1

Présentation générale de l'audit

1.1 Problématique des frais professionnels réels

Le Code des impôts sur les revenus (CIR92) énonce en son article 6 que *le revenu imposable est constitué de l'ensemble des revenus nets, diminué des dépenses déductibles.*

Le contribuable qui a supporté des frais "en vue d'acquérir ou de conserver les revenus imposables et dont il justifie la réalité et le montant au moyen de documents probants" peut ainsi les déduire à titre de dépenses professionnelles réelles. Cette règle de base, l'imposition de revenus professionnels nets, est instaurée par l'article 49 du CIR92.

Si le contribuable ne fait pas le choix de revendiquer la déduction de frais réels, son revenu professionnel net sera déterminé en défalquant de ses rémunérations un forfait fixé à l'article 51 du CIR92. Ce forfait légal – appliqué ipso facto si le montant des frais revendiqués lui est inférieur – représente donc une alternative dérogatoire à la règle essentielle autorisant tout contribuable à établir sa base imposable par la justification de dépenses réelles.

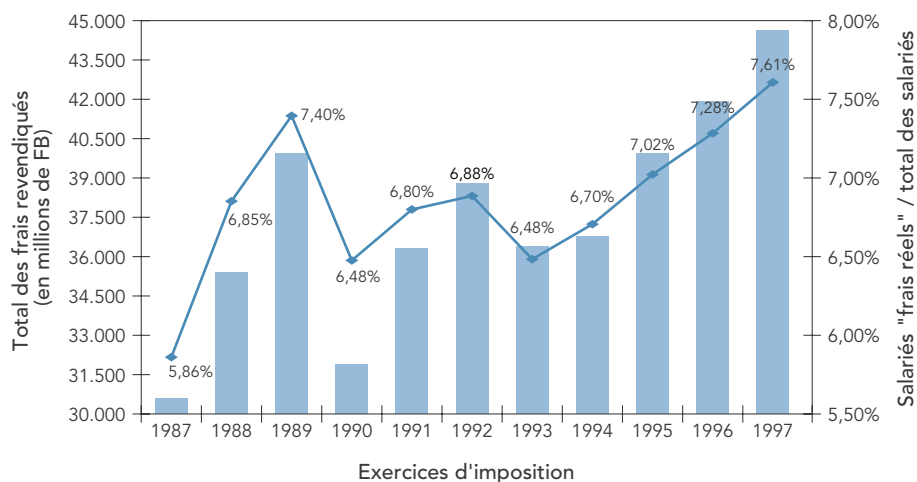
Parmi les contribuables à l'impôt des personnes physiques (IPP), les salariés – et dirigeants d'entreprises – se partagent donc en deux catégories, selon qu'ils déduisent des frais réels (catégorie D) ou qu'ils se voient appliquer le forfait (catégorie A).

Conformément à sa mission de contrôle des recettes fiscales dans ses divers aspects, la Cour des comptes a réalisé un audit de la vérification des déclarations de salariés "frais réels", après avoir annoncé cet objectif dans une lettre au Directeur général de l'administration des Contributions directes, en date du 16 décembre 1998.

Dans un premier temps, le recueil de données statistiques du ministère des Finances a permis de dresser le tableau ci-dessous, qui présente les variations, pour les exercices d'imposition de 1987 à 1997, en terme de montant total de frais professionnels revendiqués par les salariés "frais réels" (histogrammes), et en terme de pourcentage de salariés "frais réels" par rapport à l'ensemble de la classe des contribuables salariés (courbe).

Ces deux variations sont assez logiquement parallèles, bien que d'amplitude différente selon les années. Elles marquent de manière très éclairante une augmentation continue de la catégorie des frais réels à législation inchangée (1987-1989, 1990-1992, 1993-1997).

Evolution statistique



Une explication partielle de ces augmentations à législation inchangée réside dans la généralisation de certains frais qui n'existaient pas antérieurement : principalement l'usage des ordinateurs et des nouveaux moyens de télécommunication. Ces dépenses relativement coûteuses peuvent expliquer l'intérêt pour des contribuables anciennement au forfait à revendiquer la déduction de frais réels et, par ailleurs, l'augmentation de la moyenne des frais revendiqués par contribuable.

Deux importantes modifications législatives sont suivies d'un fléchissement assez significatif de la tendance générale à la hausse, à savoir, essentiellement : à partir de l'exercice d'imposition 1990¹, la part professionnelle de tous les frais de voiture n'est plus admise qu'à concurrence de 75% et les frais de représentation ne sont plus admis qu'à concurrence de 50% de la quotité professionnelle ; et à partir de l'exercice d'imposition 1993², un tarif forfaitaire de 6 BEF par kilomètre est appliqué pour les déplacements du domicile au lieu de travail.

Il appartient à l'administration d'examiner périodiquement les données statistiques. Ces divers indicateurs sont susceptibles d'informer utilement sur le caractère optimal du niveau du forfait légal, sur l'impact exact des mesures législatives nouvellement engagées et sur la nécessité éventuelle de redéfinir les procédures du système de contrôle afin de maîtriser autant que possible les évolutions de cette catégorie de contribuables.

L'enjeu, en terme financier, n'est certes pas extrêmement élevé, et le système de contrôle des dossiers D n'occupe qu'un segment peu étendu dans l'ensemble du processus de taxation ; il mérite néanmoins que l'on y porte attention, car un audit particulier sur ce sujet peut dévoiler des insuffisances locales mais symptomatiques et permettre une meilleure utilisation des ressources disponibles au sein des différentes administrations fiscales, au profit d'objectifs plus prioritaires.

¹ Loi du 7 décembre 1988.

² Loi du 28 juillet 1992.

1.2 Méthodologie et déroulement de l'audit

Les contribuables personnes physiques revendiquant la déduction de leurs frais professionnels réels font l'objet d'une catégorisation particulière, à laquelle doivent être appliquées des procédures de contrôle spécifiques. L'objet de l'audit était de déterminer quels sont les éléments du système de contrôle appliqué à ce type de déclarations, et si ces éléments étaient conformes à des critères théoriques de bonne gestion.

Dans un premier temps, la mise en œuvre de l'audit a consisté à définir ces critères théoriques, au regard desquels les normes et l'application du système devaient être évaluées.

Les normes existantes ont été passées en revue, après avoir sérié le sujet en trois axes de recherche : la sélection des dossiers à contrôler, le contrôle des dossiers, le contrôle interne du système.

Afin d'évaluer la capacité de l'administration à gouverner le système, la Cour a examiné les statistiques qu'il génère : leur disponibilité, leur intérêt et leur éventuelle exploitation en vue d'une amélioration des performances.

Ensuite, un questionnaire fut envoyé à 26 inspecteurs A [ancienne appellation] répartis sur tout le territoire national (soit un échantillon d'environ 50%) afin de confirmer et approfondir, à un niveau hiérarchique médian, les observations portant principalement sur le contrôle interne pratiqué.

La dernière démarche dans les services extérieurs avait pour vocation de corroborer les constatations faites concernant les pratiques de contrôle. Quatre bureaux ont ainsi été visités ; le contrôle portait exclusivement sur les dossiers D et la vérification des états périodiques des agents en charge de ces dossiers (i.e. les relevés statistiques individuels, qui devraient représenter un indicateur important pour le contrôle interne du système). A ces occasions, la consultation de près de 200 dossiers D a permis de mettre en évidence certaines pratiques dont la régularité autorisait à les considérer comme symptomatiques.

1.3 Déroulement de la phase contradictoire

Le 21 février 2000, l'administration a participé au débat contradictoire organisé conformément à l'article 5 du *Protocole relatif au contrôle des recettes fiscales*, signé entre la Cour des comptes et le ministère des Finances le 22 décembre 1995.

Les représentants de l'administration n'y ont pas formulé de remarque sur la méthodologie ou émis d'objection sur les constatations et conclusions de l'audit, mais ont rappelé que la priorité de l'administration en matière de contrôle des déclarations était plutôt de favoriser la vérification approfondie des entreprises. Les engagements pris par l'administration concernant l'amélioration du système de contrôle des salariés "frais réels", et énoncés à l'occasion de ce débat contradictoire, sont exposés au point 5 du présent rapport.

La Cour des comptes a ensuite communiqué au ministre des Finances, le 21 juin 2000, un rapport définitif synthétisant les constatations et recommandations de l'audit, les engagements de l'administration, et les considérations finales que le Collège a formulées concernant les modifications annoncées et les points restant à amender (ces considérations constituent le point 6 du rapport).

Le ministre des Finances a répondu à la Cour dans une lettre du 22 septembre 2000. Il ne formule pas d'observation sur celui-ci, mais précise que l'administration "s'efforcera de rencontrer les recommandations finales émises par la Cour", et que le "Directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus a été chargé du suivi de l'exécution de ces engagements, qui seront certainement de nature à améliorer la situation."

Lors d'un échange de vues en date du 4 août 2000, organisé à la demande du ministre des Finances entre des membres de son cabinet et des agents de la Cour, les intervenants avaient unanimement souligné la nécessité de ne pas rendre public, dans les rapports d'audit des administrations fiscales, des informations susceptibles de compromettre l'efficacité des contrôles pratiqués. En ce sens, le ministre a évoqué, dans sa lettre du 22 septembre, les critères de sélection des dossiers, dont la divulgation pourrait inciter certains contribuables à développer des stratégies d'évitement. Dès lors, tout en veillant à ne pas nuire à l'intelligibilité du dossier, le présent rapport a été rédigé de telle manière que n'y paraisse aucune information pouvant être exploitée à l'encontre des intérêts du Trésor.

Chapitre 2

Les normes prévues par le système

2.1 Sélection des dossiers

L'objectif de l'administration dans son action générale de contrôle est d'assurer la juste perception de l'impôt et, plus précisément dans le cas des dossiers D, de déterminer quelles sont les sommes réellement dépensées par un salarié en vue d'acquiescer ou de conserver ses revenus imposables.

Les normes du système de contrôle prévoient de sélectionner périodiquement, en vue d'un "contrôle de gestion", les dossiers de contribuables "frais réels" qui ne répondent pas à un certain nombre de critères spécifiques.

L'on peut assigner deux objectifs à un système de sélection de dossiers :

- D'abord, c'est le caractère systématique de la non-observation de la loi fiscale qui doit être prévenu : il s'agit d'empêcher un contribuable de s'installer durablement dans une conduite déviante par rapport à la loi. Ce principe de périodicité de la vérification est effectivement rencontré dans les normes du système.
- Ensuite, plus fondamentalement encore, il s'agit d'empêcher et de redresser les fraudes et erreurs importantes. Pour ce faire, certains indicateurs doivent attirer normalement l'attention du vérificateur sur des frais revendiqués pour un montant élevé – et possiblement surévalué –, et entraîner un contrôle moins superficiel de la déclaration. Nonobstant l'inévitable arbitraire des seuils quantitatifs des critères de sélection, l'on peut affirmer que, sur le plan théorique, les normes de sélection des dossiers pour un contrôle de gestion rencontrent adéquatement les buts poursuivis.

La Cour tient à souligner, à cette occasion, un problème qui ne concerne pas spécifiquement le système de contrôle des dossiers D : l'obsolescence du *Manuel de Taxation*³, qui n'a plus été adapté depuis le 15 octobre 1994, date de la dernière mise à jour.

2.2 Contrôle des dossiers

Tous les dossiers D doivent faire l'objet d'une "mise en ordre". Celle-ci peut requérir du taxateur qu'il envoie une demande de renseignements sur toute une série de mentions de la déclaration, pour lesquelles une attestation ou une explication devrait être fournie.

En outre, selon une périodicité fixée, les dossiers D qui ne répondent pas aux critères de sélection – pour lesquels le risque est dès lors plus important – font l'objet d'un "contrôle de gestion" portant spécifiquement sur les charges réelles.

La description du "contrôle de gestion" que fournit le *Manuel de Taxation* est très générale⁴ : elle peut s'appliquer à tout type de contribuable (personnes physiques et sociétés). Aussi, dans la liste non négligeable des investigations à mener dans le cadre de cette sorte de contrôle, presque aucune ne s'applique à un salarié ou dirigeant d'entreprise "frais réels".

Force est de constater que les normes sont extrêmement laconiques, sinon inexistantes, sur les différentes phases obligées d'une mise en ordre – pour tout type de déclaration à l'IPP – et d'un contrôle de gestion – pour les dossiers D plus précisément.

Par ailleurs, il n'existe aucun manuel, aucune instruction où se trouveraient rassemblées des méthodes systématiques de vérification des charges professionnelles des personnes physiques⁵ et, a fortiori, des salariés. Cette absence de normes pour encadrer le travail des taxateurs ne favorise pas un traitement identique des dossiers "frais réels".

Pour ce qui concerne l'affectation des agents au contrôle des dossiers D, le *Manuel de Taxation* prescrit un roulement périodique dans la vérification des dossiers tout en maintenant une certaine continuité dans la répartition du travail. Il s'agit d'une précaution visant à prévenir les risques de collusion durable entre un taxateur et un contribuable, qui permet en outre "d'utiliser mieux et plus largement la connaissance acquise de certains cas".

³ Le *Vade-mecum des Centres de Contrôle de l'AFER (Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus)*, de juillet 1997, décrit certes un large pan des missions à accomplir non seulement par les centres de contrôle, mais aussi par les bureaux classiques ; il ne peut cependant en aucune manière être considéré comme un substitut satisfaisant du *Manuel de Taxation*.

⁴ Dans le *Manuel de Taxation*, il n'y a pas à proprement parler de mention du *contrôle de gestion* ; celui-ci doit être en fait assimilé à une vérification sommaire telle que définie dans l'ouvrage de référence (13/111). C'est dans le *Vade-mecum des centres de contrôle de l'AFER* qu'est décrit le contrôle de gestion. Cette définition s'applique en l'occurrence aux déclarations B (indépendants et assimilés) et C (sociétés). Faute de définition spécifique, l'on peut présumer que cette description fort générale concerne aussi les déclarations D.

⁵ Eu égard à la nature de l'ouvrage, les quelques recommandations éparses et souvent très générales – sinon vagues – relatives à la vérification des frais réels qui se trouvent dans le COM.I.R. (Commentaire du code des impôts sur les revenus) ne peuvent en aucune manière pallier l'absence d'instruction de contrôle structurée.

2.3 Contrôle interne

Le contrôle interne constitue la fonction autorégulatrice du système (avec le double objectif de supervision et de correction qui s'ensuit). La définition de procédures systématiques de vérification de la qualité du travail effectué est la condition nécessaire d'effectivité de cette fonction.

Afin d'assurer la maintenance du système, il faut en outre envisager des outils opérationnels permettant de le gouverner adéquatement. La Cour estime ainsi qu'il est essentiel de dégager plus particulièrement deux instruments :

- *Un indicateur de rendement.* Le contrôle interne doit impérativement disposer d'une mesure de la productivité du système :
 - afin de décrire son évolution en comparant les résultats d'années successives, pour ensuite, le cas échéant, réorienter les procédures en cours ;
 - afin de déceler, s'il y a lieu, les défaillances locales du système – et y remédier –, en comparant les performances des différentes entités qui, en parallèle, sont chargées de l'exécution des mêmes procédures.
- *Une procédure formalisée de transmission de l'information.* Toutes les informations utiles doivent pouvoir faire l'objet d'une communication des services extérieurs vers la centrale. Outre les données quantitatives évoquées, il est peut-être plus crucial encore de notifier à la hiérarchie les divers obstacles rencontrés à l'occasion du travail dans les bureaux ; et, en particulier, concernant les instructions de contrôle : leur applicabilité doit être testée, pour éventuellement réviser leur teneur par la suite.

Ces principes étant posés, il faut constater qu'il n'existe pas de procédure spécifique de contrôle concernant les dossiers "frais réels" : les instructions ne prévoient ni la vérification de l'inscription au relevé statistique individuel, ni le contrôle de la qualité de la vérification opérée.

Néanmoins, une vérification peut être effectuée, par le contrôleur en chef et éventuellement par l'inspecteur A [anciens grades], à partir du listing des remboursements par rôle, soit de manière systématique, soit par coups de sonde. Aucune instruction ne précise cependant les investigations qui doivent être opérées par la surveillance locale à partir de ces listings⁶. Un contrôle même systématique⁷ à partir du listing des remboursements par rôle, ne pourrait être satisfaisant pour l'évaluation du contrôle des déclarations. D'abord parce que tous les contribuables personnes physiques y sont indistinctement confondus : les dossiers D ne représentant qu'une minorité, ils sont noyés dans l'ensemble que forment les dossiers A et B. Ensuite et surtout parce que l'attention des contrôleurs internes est clairement biaisée : seuls les remboursements importants font l'objet d'une révision

⁶ Ainsi, l'instruction Ci.RH.81/455.434 du 19 janvier 1994 portant sur une nouvelle orientation donnée aux missions des fonctionnaires de la surveillance locale faisant suite à une première évaluation du fonctionnement du service *Assistance et Contrôle Interne*, énonce que les inspecteurs A doivent s'assurer notamment "de l'exactitude des remboursements par rôle". Si le principe de ce contrôle est clairement défini, sa mise en pratique reste extrêmement vague puisqu'il est dit seulement que, pour l'ensemble des missions très diverses de surveillance, les inspecteurs "procéderont par coups de sonde ou de façon systématique".

⁷ Portant, par exemple, sur tous les remboursements de précompte – ou de versement anticipé – supérieurs à un montant fixé.

éventuelle ; ne sont dès lors pas prises en considération les déclarations qui devraient faire l'objet d'une taxation aboutissant à un paiement supplémentaire – éventuellement important – de la part du contribuable mais qui, du fait de l'abattement de revenu net engendré par la revendication des charges professionnelles aboutit en fin de compte soit à un paiement bien inférieur, soit à un remboursement peu considérable et qui n'attire pas l'attention des contrôleurs internes ou ne figure même pas sur le listing.

Le relevé statistique complété par chaque taxateur en charge de la vérification des dossiers D, permet incontestablement de suivre la réalisation du plan de travail établi, dans chaque bureau de taxation, au début de la période de contrôle. A cet égard, cet état périodique de base est absolument indispensable dans la gestion à court terme des travaux de taxation et d'enrôlement. Mais il ne livre pas d'indices sur la manière dont la vérification a été faite, ni sur quoi ont porté les rectifications. Du reste, les montants de majorations de revenus y indiqués ne signifient pas grand chose relativement à la nature et à la qualité du contrôle pratiqué.

A un stade supérieur de collationnement statistique, il est dommageable que les états périodiques globalisent les données pour ce qui concerne l'ensemble des contribuables salariés et dirigeants d'entreprise, sans distinguer les dossiers des contribuables revendiquant la déduction des frais réels. De ce fait, il est impossible pour l'administration centrale de se prononcer sur l'efficacité globale du contrôle des salariés "frais réels". Pour mesurer – même approximativement – la productivité du système, il faudrait pouvoir comparer les majorations de revenu des dossiers D traités en contrôle de gestion, aux majorations des dossiers D mis en ordre et des dossiers A. En n'ayant pas ces informations quantitatives globales à disposition, l'administration centrale se prive d'un outil statistique utile pour remettre éventuellement en cause les procédures appliquées.

Enfin, malgré son intérêt non négligeable, le rapport trimestriel établi par l'inspecteur A suit une optique essentiellement quantitative : il décrit l'avancement des travaux en terme de nombre de déclarations vérifiées, explique le cas échéant les raisons des retards dans le traitement des dossiers, compare et justifie les différences de rendement des services de l'inspection. Il n'est pas prévu d'y inscrire "les questions relatives à l'application de lois et instructions"⁸.

Chapitre 3

La pratique du contrôle

Après avoir montré le défaut de gestion systémique du contrôle des dossiers D et mis en évidence les carences normatives, la Cour des comptes a tenté d'appréhender le travail de contrôle tel qu'il est effectué. Inévitablement, les procédures étant insuffisamment élaborées, des dysfonctionnements ont été constatés, qui permettent de préciser les recommandations quant aux nouvelles procédures et aux nouveaux outils de gestion à créer.

⁸ In Instruction n° Ci.RH.81/459.434 du 7 juin 1994.

3.1 Sélection des dossiers

Le principe de périodicité des contrôles est effectivement mis en œuvre dans les offices de taxation. Par contre, les critères de sélection des dossiers sont loin d'être respectés. Le manque de personnel et le manque de temps sont les deux causes convergentes qui expliquent essentiellement la difficulté de traiter en contrôle de gestion tous les dossiers qui devraient l'être⁹.

La pertinence de ces critères est d'ailleurs assez largement mise en question par les taxateurs et leur hiérarchie locale. Ils sont jugés trop théoriques, rigides et inadaptés aux configurations parfois très différentes rencontrées (selon la profession du contribuable, selon la position géographique de l'entité territoriale sous contrôle).

3.2 Contrôle des dossiers

3.2.1 Inscription inadéquate du type de contrôle effectué

Le contrôle a révélé que bon nombre de déclarations vérifiées étaient inscrites en "contrôle de gestion" (dans le relevé statistique individuel de l'agent taxateur et – parfois – sur la déclaration), sans aucune trace témoignant qu'un quelconque contrôle ait réellement été effectué. Il est apparu ainsi que plusieurs taxateurs inscrivaient systématiquement une fraction des dossiers D – déterminée selon le principe de périodicité – en "contrôle de gestion", indépendamment de l'application des critères. Le manque de définition stricte d'un contrôle de gestion laisse en fait toute latitude à qualifier de la sorte un examen même extrêmement sommaire des frais professionnels revendiqués.

3.2.2 Insuffisances documentaires

Par ailleurs, il existe un problème, d'intensité variable selon les taxateurs ou les bureaux, d'organisation documentaire des dossiers. Ce problème n'est pas propre à la déduction des frais réels. Plusieurs points peuvent ainsi être mis en évidence.

- Beaucoup de déclarations présentent des lacunes dans le cadre réservé à l'administration : absence de date de réception, du nom et du grade de l'agent taxateur, de son paraphe, et – plus préjudiciable au contrôle interne et hiérarchique – de la mention du type de contrôle effectué.
- Les déclarations ne contiennent pas systématiquement les traces du contrôle effectué, même si l'on peut y rencontrer les demandes de renseignements et/ou les avis de rectifications qui en ont résulté.
- Les annexes aux déclarations déjà traitées sont souvent mal ordonnées, ce qui rend malaisée une saisie claire et rapide de leur contenu. En outre, certains dossiers sont encombrés sans nécessité de déclarations fort anciennes et de leurs annexes. A l'inverse, d'autres dossiers ne comportaient systématiquement que les deux dernières déclarations.

⁹ Notons cependant que des critères substitutifs de sélection pratiqués par les taxateurs, peuvent parfois représenter une alternative relativement efficace aux normes fixées par l'Administration.

- Le *dossier permanent* présente des lacunes diverses :
 - dans une minorité non négligeable de cas, aucune inscription ne figure sur la chemise du dossier, rendant impossible son identification ;
 - dans la quasi totalité des cas, aucun inventaire – même très succinct – des pièces du dossier n’est réalisé ;
 - le classement ordonné des documents n’est pas systématique, ni standardisé ;
 - pour ce qui concerne les frais réels, on ne rencontre que très rarement des tableaux d’amortissement relatifs aux investissements effectués au cours d’années antérieures.

Ces lacunes ne favorisent pas une gestion optimale du travail de vérification. Qui plus est, lorsqu’un nouveau taxateur est affecté à cette tâche, un suivi efficace du dossier ne peut pas être assuré. Enfin, en raison du manque de lisibilité de la vérification pratiquée, un contrôle – interne ou externe – de la vérification en est rendu plus difficile.

3.2.3 Carences de la vérification

Quelques points faibles peuvent être relevés en ce qui concerne le travail de vérification effectué par les taxateurs :

- Les demandes de renseignements concernant les frais réels sont assez rares et non standardisées. Or, selon les constatations de l’audit, de nombreuses déclarations présentent des postes pour lesquels des précisions mériteraient d’être demandées. Ainsi, le caractère professionnel de certaines dépenses est parfois sujet à caution. De même, les quotités privée/professionnelle de dépenses mixtes sont arbitrairement fixées dans la plupart des cas et acceptées sans autre forme d’investigation¹⁰.
- Des taxateurs ne profitent pas toujours d’une demande de renseignements portant sur autre chose que des charges professionnelles, pour s’informer incidemment sur ceux-ci. De même, des demandes portant sur certains frais négligent d’évoquer d’autres charges qui, bien que de montant moindre ou de nature moins contestable, pourraient nécessiter un éclaircissement.
- Les déductions pour déplacements du domicile au lieu de travail sont trop rarement mises en question, même quand leur montant total est important. Un contrôle approximatif de simple vraisemblance du nombre de jours prestés et de la distance entre le domicile et le lieu de travail ne peut être jugé satisfaisant dans tous les cas. Il n’est pas suffisant non plus que la preuve ait été en faite une seule fois, pour accepter ensuite toutes les déductions à venir, puisque le contribuable pourrait depuis lors avoir eu recours au système du co-voiturage.
- Les sous-forfaits sont trop souvent acceptés, parfois pour des montants non négligeables, sans que l’on sache sur quoi le contribuable se fonde pour les déterminer.

¹⁰ Il est sans aucun doute impossible de faire un départ clair et distinct entre charges professionnelles et dépenses privées. Cependant, les revendications des contribuables sont fréquemment admises sans qu’un contrôle approprié soit effectué (en matière notamment de frais d’ordinateur, de télécommunication, de frais de représentation, ou de frais “intellectuels”).

- L'on a pu constater enfin une absence quasi totale de contrôle à domicile¹¹.

3.2.4 Taxateurs en charge de la vérification

Dans une majorité d'offices, c'est aux assistants administratifs ou aux assistants des Finances que l'on confie les dossiers de contrôle des déclarations D.

Ces dossiers D sont attribués selon la disponibilité en personnel et l'expérience acquise. Généralement, les dossiers relatifs aux personnes physiques sont confiés aux taxateurs en fonction de leurs compétences générales. Le principe du roulement périodique du personnel de contrôle des dossiers D semble ne jamais être respecté¹², phénomène lié au manque de personnel dans de nombreux bureaux.

Pour ce qui concerne la formation de ces taxateurs à la problématique des frais réels, l'essentiel de leurs connaissances s'acquiert sur le terrain. Si cela favorise une certaine uniformité de traitement des dossiers à un niveau local, cela n'est pas susceptible d'empêcher des différences parfois importantes au niveau national¹³.

3.3 Contrôle interne

La proximité entre le chef de service et ses agents implique une supervision constante mais rarement systématique de leurs travaux. Un contrôle obligé se fait incidemment à l'occasion de la signature par l'inspecteur principal des demandes de renseignements et des avis de rectification, auxquels peut aboutir le travail du taxateur.

Le contrôle hiérarchique via les états périodiques susmentionnés se limite pour l'essentiel à suivre l'avancement du plan de travail, dont les objectifs sont presque exclusivement quantitatifs, et davantage centrés sur l'enrôlement que sur le contrôle.

Comme évoqué précédemment, un contrôle s'effectue de manière indirecte via les listings de remboursements par rôle. Ce contrôle – qui semble être pris au sérieux par les inspecteurs principaux – paraît se limiter néanmoins, dans la majeure partie des cas, à une demande d'information sur la nature du fait qui est à l'origine du remboursement, et moins souvent sur la vérification effectuée dans le dossier.

En dehors de ce contrôle important mais ponctuel, rien n'est programmé pour vérifier la qualité du travail et, le cas échéant, pour étendre l'expérience de contrôle à partir des cas pratiques rencontrés.

¹¹ Si cette forme de démarche, dans le cas des frais professionnels de salariés, a souvent une rentabilité relativement limitée, il peut s'avérer nécessaire d'y avoir recours quelquefois, lorsque par exemple d'importants frais de bureau sont revendiqués systématiquement d'année en année.

¹² Aucun des 26 inspecteurs A interrogés ne cite ce principe comme guidant l'affectation des taxateurs au contrôle des dossiers D.

¹³ La création prévue de centres de gestion au sein de l'AFER pourrait améliorer l'efficacité et l'uniformité de la vérification des dossiers D. Ces nouveaux centres, plus importants et moins nombreux que les actuels services, offriraient des économies d'échelle en terme de formation ciblée, favoriseraient une gestion systématique et plus rationnelle des dossiers, et permettraient une alternance effective des taxateurs en charge de ces dossiers.

Chapitre 4

Recommandations à l'administration

Les constatations qui découlent du contrôle effectué par la Cour des comptes n'appellent pas une réforme en profondeur du système actuel, mais invitent à y apporter quelques aménagements, principalement sur le plan de l'organisation et du contrôle interne, en vue d'en améliorer le rendement et la qualité. D'une manière générale, l'administration devrait veiller à accompagner le contrôle des salariés "frais réels" de procédures systématiques, tant en ce qui concerne la vérification des dossiers que la supervision des contrôles.

La Cour des comptes tient à souligner que le contrôle réalisé, comme les recommandations formulées ci-après, prennent en considération l'enjeu financier relativement limité de cet aspect de la fiscalité et le fait que d'autres opérations de la taxation (e.g. le contrôle des dossiers d'indépendants) occupent légitimement une place plus importante parmi les priorités de l'administration. Néanmoins, il est apparu que certaines modifications relativement aisées à mettre en œuvre pourraient améliorer la productivité et la rapidité des contrôles, autorisant de la sorte à envisager une nouvelle allocation des ressources au bénéfice d'autres tâches.

Manuel de référence

- 1 Il est impératif, pour un bon fonctionnement des services, que soit disponible un manuel de référence (i.e. le *Manuel de Taxation*) synthétisant les instructions et qui soit mis à jour régulièrement. Il paraît utile d'envisager l'élaboration d'un tel manuel sous forme informatique, pour faciliter son actualisation et sa consultation.

La vérification des dossiers

- 2 La sélection des dossiers, selon une périodicité définie, en vue de leur appliquer un contrôle plus approfondi ("contrôle de gestion"), est un élément essentiel de la procédure de vérification mise en place par l'administration. Le contrôle de la Cour des comptes a montré que le respect de cette procédure n'est que partiellement assuré.

D'une part, les critères de sélection des dossiers fixés par l'administration ne sont guère appliqués. L'administration devrait s'interroger sur la difficulté qu'éprouvent les taxateurs à appliquer ces critères, et éventuellement réviser ceux-ci, s'ils devaient apparaître impraticables tels qu'énoncés actuellement.

D'autre part, la Cour estime nécessaire que l'administration énonce explicitement et dans le détail les démarches concrètes d'une mise en ordre, et les règles précises d'organisation formelle d'un dossier de contribuable personne physique.

De même, l'on ne saurait trop insister sur la nécessité de mieux définir un contrôle de gestion appliqué aux dossiers D. L'absence de référence précise à ce sujet n'est pas compensée par la formation de terrain – qui peut être de qualité très variable –, et a pour conséquence d'augmenter le risque théorique de traitement différencié.

- 3 Il convient d'envisager l'élaboration d'un corpus méthodologique détaillé et illustré de cas concrets, concernant la vérification des frais réels des personnes physiques (salariés uniquement, ou pour toutes personnes physiques)¹⁴. Cette référence – qui pourrait venir s'intégrer dans le *Manuel de Vérification* – favoriserait l'uniformité de l'application de la loi fiscale et rendrait le travail de contrôle plus opérationnel.
- 4 Pour ce qui concerne les demandes de renseignements aux contribuables relativement aux frais réels, l'utilisation de formulaires standardisés spécifiques devrait se généraliser.
- 5 Il conviendrait d'inciter les taxateurs à profiter d'une demande de renseignements adressée au contribuable (pour autre chose que les charges professionnelles ou pour un autre poste de frais réels) pour obtenir des éclaircissements et des éléments probants sur les postes moins importants, qui ne justifieraient pas à eux seuls un courrier.

Le contrôle interne

- 6 Même si la supervision directe opérée par le chef de service joue un rôle non négligeable dans la fonction générale de contrôle interne, celle-ci devrait être amplement développée afin d'évaluer plus globalement la nature des vérifications et favoriser l'uniformité de traitement des dossiers.
- 7 Afin d'accroître la visibilité de la vérification effectuée et faciliter tant le suivi du dossier que le contrôle hiérarchique ou externe, il conviendrait d'élaborer un formulaire où, au moyen d'annotations rapides, le taxateur devrait signaler les démarches qu'il a poursuivies pour traiter le dossier (avec, le cas échéant, des indications utiles pour un contrôle ultérieur).
- 8 Une procédure spécifique de contrôle interne de la qualité des vérifications des dossiers D devrait être mise en place.
- 9 L'état périodique des taxateurs devrait refléter plus adéquatement la nature du travail réalisé.
- 10 Il est en outre nécessaire, pour l'évaluation globale du système de contrôle des salariés "frais réels", que l'administration dispose d'un indicateur de rendement de la vérification effectuée.

¹⁴ Ainsi, un manuel pourrait présenter des instructions de vérification telles que : des seuils de frais déterminés au delà desquels tel contrôle particulier doit être opéré (concernant par exemple les ordinateurs, les frais de bureau,...), des suggestions de contrôle sur place pour tel ou tel type de frais, des lignes de conduite pour la détermination de sous-forfaits, etc.

Chapitre 5

Engagements de l'administration

Le Directeur général de l'administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus, a énoncé, lors du débat contradictoire du 21 février 2000, les trois mesures principales qui seront prises en vue de rencontrer les recommandations énoncées dans le point précédent :

- tout d'abord, l'administration se propose d'élaborer un schéma de vérification des dossiers D, établi essentiellement par les centres de formation ; ce schéma pratique, élaboré à l'occasion de la mise à jour du *Manuel de Vérification*, aurait pour double objectif de guider efficacement le travail concret du taxateur et de permettre au contrôle interne d'évaluer la qualité de la vérification réellement effectuée ;
- à partir de l'outil de référence que constituerait le schéma, l'administration se propose de dispenser des formations spécifiques aux taxateurs chargés de la vérification des dossiers D, et axées tant sur la théorie relative aux frais professionnels que sur la pratique de contrôle de ces déductions ;
- reconnaissant les déficiences rencontrées dans la gestion documentaire des dossiers fiscaux des salariés, l'administration s'engage aussi à améliorer le travail de mise en ordre en formulant des recommandations en matière notamment de numérotation des pièces et de tenue du dossier permanent (celui-ci devrait, par ailleurs, être alimenté à moyen terme par des données automatisées recueillies auprès d'organismes tiers concernant notamment les prêts hypothécaires, les assurances-vie, etc.).

Le Directeur général a évoqué également la possibilité de créer, au sein des centres de gestion, des sections spécifiques chargées du contrôle des dossiers D.

Chapitre 6

Conclusion et recommandations finales de la Cour

La Cour des comptes estime que les mesures que l'administration s'engage à mettre en œuvre, rencontrant directement plusieurs de ses préconisations et susceptibles d'être développées, sont de nature à améliorer sensiblement le travail de vérification des dossiers D, par une meilleure allocation des ressources humaines.

Le futur schéma de contrôle des dossiers D permettrait d'encadrer le travail de taxation. Sa généralisation à l'ensemble des offices favoriserait une application uniforme des procédures et partant un traitement plus équitable des contribuables. Les commentaires explicatifs qui devront nécessairement accompagner la présentation de ce schéma, pourraient par ailleurs comprendre une définition précise des démarches à effectuer dans le cadre d'un contrôle de gestion de dossier D (sans laquelle le contenu et la qualité d'un contrôle demeurerait très variables), et des recommandations détaillées en matière de contrôle des frais réels (notamment en ce qui concerne les demandes de renseignements). Ce schéma pourrait être également très utile pour la supervision du travail effectué dans les dossiers : il devrait, selon la Cour des comptes, constituer l'instrument pivot du contrôle interne, en

aidant à l'évaluation de la qualité de la vérification, en servant de source statistique pour l'élaboration d'un indicateur global de rendement et en offrant un substitut adéquat à l'état périodique des taxateurs qui ne reflète qu'imparfaitement la nature du travail réalisé.

L'organisation de formations spécifiques qui viendront expliciter le schéma de vérification et éventuellement clarifier ou développer ses commentaires, contribuerait également à améliorer la qualité du contrôle et son uniformité. Ces formations devraient ainsi participer à l'élaboration d'un corpus de méthodes pratiques de contrôle constamment actualisées.

Enfin, une meilleure définition du travail de mise en ordre, si elle est suivie d'une amélioration effective de la gestion documentaire des dossiers fiscaux, assurerait un meilleur suivi des dossiers par les taxateurs, un traitement plus rapide et un contrôle interne plus efficace.

La Cour des comptes tient néanmoins à attirer l'attention sur certains points qui ne semblent pas pouvoir trouver une solution satisfaisante, même si ces trois mesures trouvaient un aboutissement optimal.

Il s'agit tout d'abord de la nécessité de disposer d'un manuel de référence (en l'occurrence le *Manuel de Taxation*), aussi complet que possible et mis à jour en permanence, qui synthétise toutes les instructions relatives à l'organisation des services (tâches des divers agents, production des états périodiques, procédures de contrôle interne, etc.). La Cour rappelle que la dernière mise à jour de ce *Manuel* date de 1994.

Ensuite, il faut souligner à quel point il est important de définir des critères de sélection des dossiers D pour un contrôle de gestion qui, tout en restant exigeants, soient applicables par les taxateurs. La Cour rappelle à cet égard que le contrôle a montré que les critères de sélection des dossiers, censés déterminer quels dossiers sont soumis à une vérification, ne sont guère respectés. Il conviendrait de s'interroger sur les difficultés invoquées à ce propos par les agents taxateurs. Une révision de ces critères devrait, en tout état de cause, pour garantir l'efficacité du système, opérer une double sélection, en fonction du volume des frais revendiqués et de la dernière occurrence d'un contrôle.

La Cour des comptes suivra la mise en œuvre des mesures prévues par l'administration, et veillera en outre à ce que, au terme des modifications d'envergure induites par la restructuration des administrations fiscales, l'ensemble des exigences d'opérationnalité du système de contrôle des dossiers D soient finalement rencontrées.

dépôt légal	D/2001/1128/1
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be