

La « caisse blanche », le système de caisse enregistreuse dans l'horeca

Fin 2009, le gouvernement a abaissé le taux de TVA sur les services de restaurant et de restauration de 21 à 12 % pour enrayer la crise dans l'horeca. En compensation de cette réduction entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ce secteur, particulièrement sensible à la fraude, a été appelé à installer un système de caisse enregistreuse (SCE), dit de « caisse blanche », en vue de « blanchir » le secteur. Après une période assez longue de mise en route, la réglementation définitive en matière de SCE est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

Cet audit est étroitement lié à un autre audit récent que la Cour des comptes a consacré aux mesures d'accompagnement social du SCE (« plan horeca »). Il entend évaluer l'efficacité et l'efficience de l'approche de contrôle de l'administration fiscale, d'une part, et examiner si le SCE a eu une incidence positive sur la lutte contre la fraude fiscale et le blanchiment du secteur, d'autre part. La Cour a examiné les questions d'audit suivantes :

L'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) du SPF Finances a-t-elle organisé la mise en œuvre du SCE avec efficacité et efficience et est-elle en mesure de faire appliquer et de contrôler son utilisation correcte de manière efficiente ?

Les effets du SCE au niveau de la fraude fiscale et des recettes fiscales font-ils l'objet d'un suivi suffisant de la part de l'AGFisc ?

En vertu du régime de la caisse blanche, chaque établissement horeca dont le chiffre d'affaires tiré de services de restaurant et de restauration dépasse 25.000 euros (HTVA) par an est tenu de délivrer un ticket de caisse TVA à l'aide d'un SCE pour toutes les opérations relatives à la fourniture de repas et de boissons. Les entreprises horeca qui dépassent ce seuil légal du chiffre d'affaires doivent délivrer un ticket SCE pour toute fourniture de repas et de boissons, quelle qu'en soit la nature (les boissons et repas à emporter sont, par exemple, aussi concernés). Seules les activités économiques étrangères à l'horeca ou en dehors de la sphère alimentaire sont exclues.

D'un point de vue technique, le concept du SCE comprend non seulement le système de caisse proprement dit, mais aussi un module de contrôle composé du module de données fiscales (*Fiscal Data Module* – FDM, connu sous le nom de « boîte noire ») et d'une carte d'accès (*smartcard*) dénommée *VAT Signing Card* (VSC). Contrairement aux caisses ordinaires, le SCE permet de s'assurer de l'authenticité des données encodées au moyen du module de contrôle. Il intègre en outre différentes garanties concernant la certification du système de caisse et du FDM et prévoit une triple obligation d'enregistrement (à l'échelon du fabricant ou de l'importateur, du distributeur et de l'exploitant de la caisse). Le ticket de caisse TVA doit lui aussi respecter certaines exigences.

La Cour des comptes a constaté que la réglementation en matière de SCE est détaillée et amplement explicitée dans différentes circulaires administratives. En pratique, elle s'avère toutefois

complexe et son application est difficile à contrôler. Ainsi, les problèmes d'interprétation sont fréquents lors du contrôle du seuil du chiffre d'affaires de 25.000 euros, notamment dans les établissements horeca qui proposent à leur client à la fois une consommation sur place et des repas à emporter (ces derniers n'entrent pas dans le calcul du seuil). Le seuil du chiffre d'affaires et l'obligation qui en découle de délivrer un ticket SCE s'évaluent en outre par établissement, ce qui nécessite en pratique une visite de contrôle sur place systématique. Les exceptions légales, prévues pour les hôtels par exemple, laissent parfois aussi la porte ouverte aux abus. Le champ d'application et le cumul des sanctions légales en cas d'infraction à la réglementation SCE se sont par ailleurs avérés imprécis dans la pratique administrative.

L'obligation légale d'évaluer par établissement le seuil du chiffre d'affaires et la délivrance de tickets SCE constitue une pierre d'achoppement. La Cour des comptes préconise de simplifier le cadre réglementaire relatif au SCE en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience du contrôle administratif. S'agissant de la notion spécifique d'« établissement », il s'indique d'examiner si l'« unité d'établissement » au sens du droit économique (et son numéro d'identification unique à la Banque-Carrefour des entreprises (BCE)) ne constituerait pas un critère plus adéquat pour une identification et un contrôle efficaces.

Le SPF Finances se base en grande partie sur les codes Nace-Bel de la BCE (nomenclature statistique des activités économiques) pour définir le groupe cible théorique des utilisateurs du SCE. Dans la pratique, ces codes ne sont pas toujours corrects ou à jour, ce qui est un obstacle majeur à une analyse de risques et à une exploration de données (*datamining*) optimales.

La sélection des entreprises à contrôler sur le plan de l'utilisation correcte du SCE ne repose pas encore assez sur une analyse de risques objective. Dans les limites du cadre légal actuel, l'administration fiscale doit, en effet, toujours se rendre sur place pour contrôler cette utilisation correcte. Elle devrait disposer d'un accès en ligne au système pour optimiser la sélection et augmenter l'efficacité des contrôles. Les contrôles ordinaires, qui représentent une charge de travail importante, deviendraient non seulement superflus pour la plupart, mais une analyse de risques objective serait aussi possible.

Bien que les contrôles administratifs soient en grande partie uniformes et objectifs, le retour d'informations des agents de recherche dans l'application administrative Stir-Recherches ne coïncide pas toujours avec les demandes d'appliquer ou non une amende fiscale. L'audit révèle également que, dans au moins 10 % des cas, le montant des amendes infligées pour des infractions en matière de SCE a été inférieur au minimum légal sans qu'une motivation le justifie. Il serait souhaitable de renforcer le contrôle interne sur ce plan. Par ailleurs, les centres de gestion PME de l'AGFisc ne tiennent pas à jour – ou le font de façon imprécise – le rang des infractions au SCE. Une application qui enregistrerait automatiquement le rang des infractions par catégorie et par établissement pourrait remédier au problème.

Si la définition du groupe cible théorique des assujettis au SCE comporte des risques importants, le taux d'installation des SCE est élevé, surtout en Flandre, et s'est fortement accru à Bruxelles et en Wallonie depuis le début des contrôles. Puisque le Conseil d'État a rejeté tous les recours contre la nouvelle réglementation SCE dans ses arrêts de 2018 et 2019, l'adoption spontanée du SCE augmentera sans doute encore à l'avenir.

L'audit de la Cour a également mis en exergue que les informations relatives aux contrôles fiscaux positifs ne sont pas transmises à l'ONSS de manière systématique. Un meilleur échange d'informations entre les inspections fiscale et sociale profiterait pourtant à l'analyse de risques et à la politique de contrôle de l'ONSS. Il contribuerait à améliorer l'efficacité et l'efficience de la lutte contre la fraude dans le secteur horeca.

La Cour des comptes estime que le SCE offre des garanties suffisantes sur le plan technique. Grâce à la certification préalable, la signature unique et la sécurisation des données dans le module de données fiscales FDM, l'administration fiscale est en mesure de déceler plus facilement par la suite les cas de fraude par manipulation des données de caisse. Ne pas encoder des transactions ou des commandes dans la caisse reste toutefois possible tant que le client ne demande pas explicitement le ticket SCE. Des campagnes de sensibilisation dans les médias peuvent être envisagées pour conscientiser le consommateur. La réception des plaintes pourrait aussi être facilitée (en créant, par exemple, un point de contact central). Promouvoir les paiements électroniques contribuerait également à lutter plus efficacement contre ce type de fraude.

Enfin, le SPF Finances ne dispose pas de chiffres fiables sur l'évolution du chiffre d'affaires du groupe cible des assujettis au SCE, pas plus qu'il n'a de méthode de mesure adéquate pour cerner l'incidence du SCE sur la fraude fiscale dans l'horeca. L'incidence du SCE sur les recettes de TVA et sur celles des impôts directs ne fait pas non plus l'objet d'un suivi suffisant dans la perspective de lutter contre la fraude fiscale. La Cour des comptes recommande dès lors au SPF Finances de développer une méthode de mesure valide et fiable pour évaluer l'incidence du SCE sur la fraude et les recettes fiscales, qui tienne compte de certains facteurs temporels et conjoncturels. Elle devrait permettre de comparer l'évolution du chiffre d'affaires entre établissements horeca avec et sans caisse enregistreuse.