

COUR DES COMPTES

Commentaires sur le Rapport annuel de l'Administration générale des impôts

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

Bruxelles, octobre 2003



COUR DES COMPTES

Commentaires sur le Rapport annuel de l'Administration générale des impôts

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

*Rapport adopté le 24 septembre 2003
par l'assemblée générale de la Cour des comptes*

L'Administration générale des impôts (A.G.I.) publie chaque année un bilan des activités des administrations fiscales dont elle a le contrôle sous la forme d'un rapport annuel transmis à la Chambre des représentants.

Le rapport annuel qu'une administration adresse à une assemblée parlementaire vise à informer celle-ci des activités accomplies au cours de l'année écoulée. Il comprend des statistiques permettant de mesurer le degré de réalisation des missions confiées à cette administration et des informations sur les éléments particuliers qui les ont influencées pendant cette année.

Les administrations fiscales sont chargées de la collecte des recettes de l'Etat. Leur bon fonctionnement doit assurer un taux élevé de recouvrement des recettes fiscales et une application complète et uniforme de la législation en la matière. Il est donc important que les assemblées parlementaires soient informées périodiquement des activités de ces administrations et de leurs résultats.

La Cour des comptes estime que, pour atteindre ces objectifs, l'A.G.I. devrait reconsidérer la présentation actuelle de son rapport annuel, afin de n'y faire figurer que des informations pertinentes, intégrant les outils modernes d'évaluation et de contrôle de gestion, et de communiquer de véritables indicateurs des activités des différentes administrations fiscales en terme d'efficacité, d'efficience et d'économie.

Elle souligne en particulier que les données statistiques reprises dans le rapport annuel de l'A.G.I. sont presque toujours dépourvues de commentaires, ce qui rend l'exploitation de ce document difficile et délicate. Ces commentaires devraient par exemple expliciter les évolutions intervenues au cours de l'année, analyser leurs causes et mesurer l'incidence des changements enregistrés dans la législation et les pratiques administratives. La Cour recommande notamment qu'une information relative au rendement des mesures fiscales récentes soit fournie. Cette information nécessitera sans doute la mise en œuvre au sein des administrations fiscales d'indicateurs permettant d'identifier ces résultats à la source. Par ailleurs, les unités de mesure utilisées, les règles de reports et les sources de données devraient être systématiquement précisées.

Enfin, la Cour de comptes est d'avis que la publication du rapport annuel de l'A.G.I. devrait être avancée de plusieurs mois, de façon à être disponible au plus tard dans le courant de juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. Cette recommandation s'applique à la version imprimée du rapport, ainsi qu'à sa version électronique désormais accessible via le site internet du S.P.F. Finances. Cela impliquera sans doute que sa rédaction soit confiée à une équipe dont les missions seraient clairement définies.

Table des matières

Introduction	5
0.1 Le rapport annuel	5
0.2 Les objectifs de contrôle	6
0.3 Débats contradictoires	6
Chapitre 1	
Le rapport annuel présenté par l'administration	8
1.1 La structure générale	8
1.2 La date de parution	9
1.3 Les rapports d'activité des administrations	9
1.4 L'annexe	10
Chapitre 2	
Le rapport annuel, outil de pilotage et d'évaluation	14
2.1 Le résultat des mesures fiscales	14
2.2 Le management de la performance	15
Annexe	
La réponse du ministre	17

Table des abréviations

A.A.F.	Administration des Affaires fiscales
A.I.C.	Acquisition intra-communautaire
ACED	Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines
A.G.I.	Administration générale des impôts
AFER	Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus
ARec	Administration du Recouvrement
D & A	Administration des Douanes et Accises
ISI	Inspection spéciale des impôts
L.I.C.	Livraison intra-communautaire
S.P.F.	Service public fédéral
TIC	Technologie de l'information et communication

Introduction

0.1 Le rapport annuel

- 1 L'Administration générale des impôts (A.G.I.) publie chaque année un bilan des activités des administrations fiscales dont elle a le contrôle sous la forme d'un rapport annuel. Ce document est transmis à la Chambre des représentants et donne lieu habituellement à un examen par la Commission des Finances et du Budget¹. Le dernier rapport publié concerne l'année 2001.
- 2 Le rapport annuel qu'une administration adresse à une assemblée parlementaire vise à informer celle-ci des activités accomplies au cours de l'année écoulée en vue de réaliser les missions dont elle est chargée. Un rapport annuel comprend en outre des statistiques permettant de mesurer le degré de réalisation des missions confiées à cette administration et des informations sur les éléments particuliers qui les ont influencées pendant cette année.
- 3 Les administrations fiscales, placées sous la responsabilité de l'administrateur général des impôts, sont chargées de tâches essentielles dans la collecte des recettes de l'Etat. Un bon fonctionnement de ces administrations doit assurer à la fois un taux élevé de recouvrement des recettes fiscales et une application complète et uniforme de la législation en la matière. Il est donc important que les assemblées parlementaires soient informées périodiquement des activités de ces administrations et de leurs résultats.
- 4 Le rapport présenté par l'A.G.I. au cours des dernières années contient, dans une première partie, un avant-propos de l'administrateur général des impôts, suivi de plusieurs chapitres dressant le rapport d'activité des différentes administrations fiscales, établis par leurs directeurs généraux respectifs². La troisième partie du rapport, la plus importante, est constituée des annexes reprenant de nombreux tableaux et graphiques – plus de 190 pour l'édition 2001 – relatifs aux missions des administrations. L'on y retrouve principalement des informations liées à l'établissement des impôts, aux opérations de contrôle, à la perception et au recouvrement, au contentieux et aux moyens des administrations fiscales. Sont concernées l'Administration des Affaires fiscales (A.A.F.), l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER), l'Administration du Recouvrement (ARec), l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED), l'Administration des Douanes et Accises (D & A) et l'Administration de l'Inspection spéciale des impôts (ISI).

¹ A cette occasion, les représentants de l'Administration générale des impôts sont entendus en commission. Un rapport est dressé au nom de cette commission et est annexé au budget des Voies et Moyens (Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2001, Projet de budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2001, Annexe: Audition des fonctionnaires supérieurs du ministère des Finances, *Doc. Parl. Ch. repr.*, sess. ord. 2001-2002, n° 1447/008.)

² Notons toutefois que le rapport d'activité de l'Administration des affaires fiscales est établi par l'administrateur général adjoint des impôts qui en assure la direction.

0.2 Les objectifs de contrôle

- 5 Conformément à la mission de contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales, qui lui a été confiée³, la Cour des comptes a examiné le rapport annuel présenté par l'A.G.I. au cours des quatre dernières années (rapports relatifs aux années 1998 à 2001), en vue de vérifier dans quelle mesure celui-ci constitue un véritable outil de pilotage et d'information à l'attention de la Chambre des représentants.
- 6 Dans une lettre du 22 mars 2000, la Cour des comptes a informé le ministre des Finances de son intention de procéder à l'examen du rapport annuel 1999. En réponse à cette annonce⁴, le ministre organisa deux échanges de vues entre des représentants de la Cour, de l'administration et de son cabinet.
- 7 Une première rencontre eut lieu le 31 août 2000 avec le chef de cabinet du ministre des Finances, l'administrateur général des impôts et les représentants de la Cour. Une deuxième réunion suivit le 20 mars 2001. Préalablement à celle-ci, un document reprenant l'ensemble des critiques relatives au rapport 1999, ainsi que les suggestions formulées quant au contenu et à la forme que la Cour souhaitait voir adopter lors de la confection des éditions ultérieures, avait été transmis par les représentants de la Cour des comptes aux différents intervenants. Le présent rapport s'inscrit dans la suite de ces échanges de vues. Il intègre naturellement les changements intervenus depuis lors dans les rapports annuels 2000 et 2001.

0.3 Débats contradictoires

- 8 A l'occasion de ce premier échange de vue, les représentants de la Cour des comptes ont formulé des remarques relatives au manque de clarté de certaines données, dépourvues de tout commentaire, ainsi qu'à la période tardive de parution du rapport. L'administrateur général a évoqué quant à lui la complexité de la préparation du rapport, tant en amont (collecte et vérification de l'information communiquée) qu'en aval (rédaction et mise en forme). Le représentant du ministre des Finances a pour sa part souligné le souhait de ne pas voir s'exercer par le ministre ou son cabinet une forme de contrôle a priori sur la rédaction du rapport. Il fut alors convenu que les intervenants se retrouveraient après examen du rapport 1999, en chantier à l'époque, afin d'évoquer les changements qui pourraient être apportés au rapport annuel 2000. L'engagement était d'ores et déjà pris par l'administrateur général d'annoncer dès le rapport 1999 des modifications substantielles à paraître dans les rapports à suivre.
- 9 Pour alimenter la deuxième réunion contradictoire du 20 mars 2001, l'auditorat de la Cour des comptes avait rédigé un document qui faisait état d'un certain nombre de carences et de suggestions. Tout d'abord, il souhaitait voir le rapport annuel davantage replacé dans un contexte socio-économique: une comparaison était souhaitée entre, d'une part, les prévisions et les réalisations pour un même exercice budgétaire et, d'autre part, entre plusieurs exercices afin de pouvoir dégager des tendances. Il souhaitait

³ Loi du 4 avril 1995 modifiant la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846.

⁴ Dépêche du 11 mai 2000.

ensuite voir développer un véritable bilan général des mesures fiscales : élaboration d'un inventaire tant des nouvelles mesures (dates d'entrée en vigueur, répercussions économiques et/ou comportementales attendues, prévisions d'impact sur les recettes fiscales,...) que des mesures – anciennes – les plus importantes (prévisions initiales, réalisations, écarts,...).

- 10 Les représentants du ministre et de l'administration rappelés lors de cette deuxième réunion les difficultés déjà évoquées au premier débat contradictoire. En outre, il fut précisé qu'il ne pourrait être tenu compte des observations de la Cour qu'en renforçant la collaboration avec le Service d'étude et de documentation et la cellule Mesure de performance. L'administrateur général a pris l'engagement d'avancer le délai de parution et d'apporter quelques commentaires à l'occasion du rapport annuel 2000, une refonte totale du rapport pour cette année étant matériellement impossible.
- 11 La Cour des comptes a ensuite transmis au ministre des Finances, le 5 mars 2003, le projet de rapport reprenant ses observations et recommandations tout en y intégrant les remarques formulées par l'administration. La Cour des comptes a adressé une lettre de rappel le 23 juillet 2003.
- 12 Dans sa réponse du 4 septembre 2003, le ministre des Finances a répondu à la Cour qu'il chargeait les services compétents du Service Public Fédéral Finances d'examiner comment apporter au plus vite des changements structurels au rapport annuel de l'A.G.I.

Chapitre 1

Le rapport annuel présenté par l'administration

- 13 Les commentaires ici repris concernent les quatre derniers rapports annuels publiés, relatifs aux années 1998 à 2001.

1.1 La structure générale

1.1.1 L'avant-propos

- 14 La première partie du rapport est constituée d'un avant-propos de l'administrateur général, qui se limite traditionnellement à mettre en évidence quelques constatations relatives à l'organisation des départements. L'évolution des recettes y est évoquée très succinctement. Les problèmes de personnel et de technologie de l'information et communication (TIC) occupent également une large part de l'avant-propos.

1.1.2 Les rapports d'activité des administrations

- 15 A l'instar de l'avant-propos, les rapports d'activité des différentes administrations, sous la signature de leur fonctionnaire dirigeant, dressent le constat des principaux faits qui ont conditionné le travail et les résultats enregistrés au cours de l'année. D'une manière générale, y sont abordés la gestion du personnel (cadre, effectif, pyramide des âges,...), l'environnement professionnel (TIC, analyse de risques, management de la performance,...), les restructurations et réformes (évolution des réformes AFER, ARec, ACED, état d'avancement de CoperFin,...) sans oublier l'évocation d'éléments plus structurels propres à chaque entité et liés à ses compétences et ses missions (contentieux, collaboration régionale, nationale et internationale,...).
- 16 Il faut relever que ces rapports d'activité ne font pas référence, sinon dans de très rares cas, aux chiffres qui figurent dans les annexes constituant la troisième partie du rapport annuel.

1.1.3 L'annexe

- 17 Cette annexe fournit une quantité impressionnante de données chiffrées⁵ relatives aux étapes du processus fiscal, regroupées par catégorie d'impôt, ainsi qu'aux activités des administrations et à certaines de leurs dépenses. D'une manière générale, l'ordre de présentation des tableaux apparaît logique. Il reproduit globalement le cycle fiscal, à savoir l'établissement, le contrôle, le recouvrement et le contentieux.
- 18 L'exploitation qu'un lecteur, même attentif, peut faire des données qui y sont contenues, sont cependant rendues malaisées par l'absence de commentaire. Une bonne connaissance de la législation fiscale et des particularités de chaque administration n'est pas toujours suffisante pour situer les données chiffrées dans leur contexte et pour en comprendre la portée réelle.

⁵ La présentation évolue chaque année: l'édition 2001 contient 182 tableaux et 10 graphiques.

En outre, les résultats chiffrés des tableaux ne sont pas expliqués⁶, même lorsqu'ils manifestent un écart significatif avec les chiffres de l'année précédente. Les cas où des facteurs externes ont provoqué une rupture dans la suite des données ne sont pas toujours signalés. Cette situation est encore aggravée par la trop grande rareté des mentions relatives aux unités utilisées, ainsi qu'à l'élaboration même de certaines données parfois difficile à comprendre. Enfin, la pratique utile qui consiste à fournir les données des trois dernières années est loin d'être générale.

1.2 La date de parution

- 19 L'administration avait pris l'engagement, lors des débats avec les représentants de la Cour des comptes, d'avancer la date de publication du rapport annuel. Pour les années examinées, la publication est néanmoins intervenue entre octobre et décembre de l'année suivante⁷.
- 20 La Cour des comptes réitère sa recommandation de faire paraître le rapport A.G.I. dans des délais plus raisonnables, à savoir au plus tard pour le mois de juin de l'année qui suit.

1.3 Les rapports d'activité des administrations

- 21 D'une manière générale, la trame des rapports d'activité des différentes administrations fiscales ne diffèrent guère d'année en année. Les principaux sujets qui sont évoqués au sein d'un département font l'objet d'un suivi assez systématique et certains éléments, définitions ou concepts sont reproduits année après année. Au fil du temps, le contenu paraît assez stéréotypé.
- 22 Ces rapports sont descriptifs et ne procèdent que très peu à une interprétation et à une évaluation de la politique menée au cours d'une année. Ils ne permettent pas d'apprécier le degré de réalisation des objectifs assignés à chaque département.
- 23 Par ailleurs, en raison de leur généralité, ces rapports ne font presque jamais référence aux tableaux statistiques repris en annexe.
- 24 La Cour des comptes estime que les rapports d'activité de chaque administration devraient évoquer de façon concrète les événements intervenus au cours de l'année examinée et ayant exercé une influence sur la collecte de l'impôt, ainsi que fournir des éléments permettant d'apprécier le degré de réalisation des objectifs assignés aux services, en relation avec les données statistiques reprises dans l'annexe.

⁶ L'édition 2000 a vu apparaître, suite à un premier échange de vue entre des représentants de l'administration et de la Cour des comptes dans le cadre du présent audit, quelques commentaires en marge de certains tableaux.

⁷ Le rapport 2001, dans sa version électronique, a été rendu accessible plus tôt sur le site internet du S.P.F. Finances.

1.4 L'annexe

1.4.1 La présentation générale.

- 25 La présentation de l'annexe du rapport A.G.I. suit le cycle fiscal (établissement, contrôle et recouvrement de l'impôt). Des tableaux sont ensuite consacrés aux autres tâches dévolues aux administrations fiscales, à la collaboration nationale et internationale et enfin aux moyens humains et techniques de ces administrations.
- 26 Les informations relatives à l'établissement de l'impôt sont présentées par type d'impôt (impôt sur les revenus, T.V.A., cadastre, droit d'enregistrement et de succession et droits de douanes et accises), alors que les activités de contrôle le sont par administration. Tout naturellement, le recouvrement de l'impôt présente l'activité de l'ARec par type d'impôt en y ajoutant les opérations de recouvrement spécifiques à l'Administration des Douanes et Accises. Le contentieux et les autres tâches sont rapportés par administration.

1.4.2 Les tableaux et graphiques

- 27 Le tout premier constat est sans conteste l'absence de tout commentaire en marge des tableaux statistiques. Lors des premiers débats contradictoires évoqués précédemment, la Cour des comptes avait déjà insisté sur la nécessité de disposer d'un minimum de précision quant à la portée réelle des chiffres avancés et aux causes des évolutions constatées.
- 28 Ce constat reste pertinent aujourd'hui. Si, depuis l'édition 2000, quelques tableaux de l'annexe sont assortis de commentaires⁸, la Cour estime que ces commentaires restent trop rares.
- 29 Il arrive également que l'administration modifie les chiffres pour les années précédentes⁹. Il conviendrait d'adopter une notation ou un format spécial pour identifier de pareilles rectifications et informer le lecteur des motifs des changements intervenus¹⁰.
- 30 Le rapport 2001 a dû également faire face à l'apparition de l'euro et à la nécessaire conversion d'une série de montants, avec dans certains cas une perte de précision de l'ordre du million d'euros (tableau n° 86, p. 86).
- 31 Par ailleurs, l'on retrouve dans un même rapport des données chiffrées différentes alors qu'elles se rapportent à première vue à la même information. Ainsi, dans le rapport 2000, le nombre de dirigeants d'entreprise pour l'exercice d'imposition 1998 est de 189.817 (tableau n° 1, p. 47) alors que, plus

⁸ Les quatre tableaux du rapport 2000 commentés concernent le recouvrement d'impôt au profit des pouvoirs locaux, l'arriéré fiscal, les engagements informatiques pour le département des Finances et les analyses du laboratoire des Douanes et Accises. En 2001, trois tableaux étaient commentés.

⁹ Dans chaque édition, en guise d'introduction de l'annexe, figurent une série de 'remarques préalables' dont celle qui informe le lecteur que 'certains chiffres des années précédentes ont été corrigés'.

¹⁰ Cette situation a été constatée dans les statistiques relatives à la taxe d'ouverture et de patente pour l'année 1999: les données reprises dans les rapports 1999 (tableau n° 42, p. 67) et 2000 (tableau n° 39, p. 77) divergent. Idem pour le nombre de 'titulaires de professions libérales', pour l'exercice d'imposition 1998: les chiffres dans l'édition 2001 (tableau n° 1, p. 61) et dans l'édition 2000 (tableau n° 1, p. 47) sont différents. Signalons encore le nombre d'actes enregistrés au cours des exercices 1999 et 2000: les totaux reportés dans l'édition 2001 (tableau n° 34, p. 88) sont différents de ceux présentés dans le rapport 2000 (tableau n° 36, p. 74), erreur technique due exclusivement à la mauvaise présentation des informations entraînant une agrégation des données chiffrées différente de l'année précédente.

loin dans le même document, l'on en compte 199.848 (tableau n° 4/2, p.49). Cette divergence resurgit à nouveau dans l'édition 2001 (tableau n° 1, p.61 et tableau n° 4/2, p.63). Cet écart, sans doute lié à la période de référence, devrait être explicité.

1.4.3 L'identification du contribuable

- 32 La première partie de l'annexe est consacrée à l'assiette de l'impôt. Il apparaît que les statistiques sont établies à deux périodes de référence distinctes de l'année, à savoir au 30 juin ou au 31 décembre¹¹, en fonction, d'une part, des plannings de contrôle – établis sur une période de 12 mois allant du 1^{er} juillet au 30 juin – et, d'autre part, du calendrier civil. Il conviendrait d'adopter à cet égard autant que possible une position unique. Même si ces deux périodes correspondent chacune à une réalité juridique et administrative, il faut éviter de multiplier les points de repère. Comme le rapport est établi annuellement, le choix semble devoir être porté sur des données arrêtées au 31 décembre de l'année.
- 33 La Cour des comptes regrette que les intitulés des tableaux ne soient pas énoncés de manière précise et dans le respect de la législation fiscale¹². L'absence de commentaire déjà évoquée réduit davantage la lisibilité des renseignements.
- 34 Les tableaux relatifs à l'établissement de l'impôt, plus particulièrement à l'impôt sur les revenus¹³, reprennent des renseignements tirés directement de la déclaration à l'impôt des personnes physiques complétées par les contribuables. Toutes les informations collectées par le biais de cette déclaration ne sont évidemment pas reproduites dans le rapport A.G.I. et la Cour s'interroge à cet égard sur la pertinence de certains choix. L'on n'y trouve aucune information concernant les pensions, les revenus divers, les revenus étrangers ou encore les revenus de capitaux et biens mobiliers.

1.4.4 L'identification des contrôles

- 35 Sur ce point, la présentation actuelle du rapport A.G.I. n'intègre pas réellement la réforme de l'AFER. L'un des objectifs majeurs de cette réforme était notamment de créer des centres de contrôle dont la mission consistait «*essentiellement dans la vérification polyvalente approfondie des entreprises [...]. Par vérification polyvalente, on entend la vérification de l'ensemble de la situation fiscale des entreprises, tant sur le plan des impôts sur les revenus [...] que celui de la T.V.A.*»¹⁴. Dès lors, en terme d'activité des centres de contrôle, la portée réelle de la distinction opérée dans le rapport annuel¹⁵ entre l'impôt sur les revenus et la T.V.A., s'agissant du nombre de dossiers traités, n'apparaît pas. Cette distinction laisse à penser que chaque dossier est sélectionné et contrôlé soit uniquement sur le plan de l'impôt sur les revenus, soit uniquement du point de vue de la T.V.A., ce qui semble ne pas correspondre aux objectifs de la réforme.

¹¹ C'est notamment le cas pour les tableaux n°s 1 et 4/2 du rapport 2001, p. 61 et 63.

¹² Dans le rapport 2001, l'intitulé du tableau n° 3, p. 62 laisse sous-entendre, à tort, que le forfait légal est la règle et le système des frais réels, l'exception (art. 49 et suivants du Code d'impôt sur les revenus 1992).

¹³ Tableaux n°s 4/1 à 4/4 du rapport 2001, p. 62 et suivantes.

¹⁴ *Organisation des centres de contrôle – Vade-mecum – AFER – 07.1997.*

¹⁵ Rapport 2001, tableau n° 40, p. 92.

- 36 Comme les centres de contrôle ne travaillent pas de la même manière que les centres classiques de l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de la T.V.A., Enregistrement et Domaines, il serait utile de reconsidérer la présentation de ces statistiques, même si la distinction entre impôt sur les revenus et T.V.A. demeure intéressante en terme de rendement de contrôle, dans le cadre d'une analyse de risques.
- 37 L'administration devrait profiter de la mise en place du plan de réforme Coperfin pour réorganiser la présentation du rapport A.G.I. et faire en sorte que restructuration et réforme soient correctement intégrées et présentées.

1.4.5 Le rendement des contrôles de l'AFER

- 38 En ce qui concerne l'AFER, l'absence de référence aux programmes de contrôle (nature et nombre) ainsi qu'aux moyens mis en œuvre (personnel, matériel) interdit toute interprétation des données chiffrées relatives aux activités des services contenues dans les tableaux¹⁶. Par ailleurs, les informations relatives aux suppléments de revenus¹⁷ manquent de cohérence: la notion de supplément de revenu peut être immédiatement appréhendée dans le domaine des impôts directs, mais revêt une signification fort différente dans celui de la T.V.A.. En outre, une troisième donnée chiffrée aurait pu trouver sa place dans ce tableau: quelle part de supplément de revenu (impôts sur les revenus) a pu être enregistrée sur la base d'un supplément de T.V.A. et réciproquement?
- 39 Les données relatives aux contrôles T.V.A. des opérateurs déclarant des A.I.C. et/ou des L.I.C.¹⁸ et aux rendements correspondants sont insuffisantes: les A.I.C. et L.I.C. ne sont pas définies; le type et les modalités de contrôles ne sont pas précisés; les variations des montants de redressements ne sont pas commentées.

1.4.6 Le recouvrement et l'ACED

- 40 L'ARec n'est pas responsable du recouvrement de tous les impôts. Or, l'on constate l'absence d'indicateurs portant sur le recouvrement des impôts hors ARec, notamment les droits d'enregistrement et les droits de succession. Il serait utile que le rapport annuel fournisse également des indicateurs relatifs à l'activité de ces administrations.

1.4.7 Les contrôles des Douanes et Accises

- 41 Pour les statistiques relatives au nombre de contrôles exécutés par l'Administration des Douanes et Accises pour l'AFER, le tableau¹⁹ serait plus pertinent s'il indiquait, sous une forme chiffrée à définir, quelles suites ont été réservées, par cette dernière administration, aux constatations opérées par les Douanes et Accises. De même, les informations concernant les suppléments réclamés²⁰ sont peu compréhensibles en l'absence de tout commentaire.

¹⁶ Rapport 2001, tableaux n° 40 et suivants, p. 92 et suivantes.

¹⁷ Rapport 2001, tableau n° 45, p. 94.

¹⁸ Rapport 2001, tableau n° 49, p. 96. A.I.C. pour Acquisition intra-communautaire et L.I.C. pour Livraison intra-communautaire.

¹⁹ Rapport 2001, tableau n° 57, p. 99.

²⁰ Rapport 2001, tableau n° 63, p. 103.

1.4.8 L'action de l'Inspection spéciale des impôts

- 42 Pour l'Administration de l'Inspection spéciale des impôts, il serait utile de comparer la proportion de suppléments avec ou sans accord du contribuable avec les mêmes informations en provenances de l'AFER²¹. De plus, étant donné les taux relativement élevés des suppléments établis sans accord, et compte tenu de l'importance des montants incriminés, il serait opportun de donner un indicateur de performance des redressements réellement opérés.

1.4.9 Conclusions

- 43 La Cour des comptes estime que les données statistiques reprises dans l'annexe du rapport annuel devraient être largement commentées de façon à expliciter les évolutions intervenues au cours de l'année, à analyser leurs causes et à mesurer l'incidence des changements enregistrés dans la législation ou dans les pratiques administratives. Ces commentaires devraient également préciser les unités de mesure utilisées et l'origine des données, ainsi que les modifications apportées, le cas échéant, aux chiffres des années antérieures. Les données relatives aux trois dernières années devraient être fournies. En outre, la Cour des comptes recommande de ne faire figurer dans le rapport annuel que des données réellement pertinentes pour apprécier l'action des administrations fiscales et les recettes collectées. Enfin, les mesures de réforme et de restructuration, intervenues ou en cours, au sein des administrations fiscales devraient être présentées et prises en considération dans le rapport annuel.

²¹ Rapport 2001, tableau n° 67, p. 105.

Chapitre 2

Le rapport annuel, outil de pilotage et d'évaluation

44 Le rapport annuel de l'A.G.I. pourrait fournir des informations particulièrement précieuses dans deux domaines: l'évolution du rendement des mesures fiscales et le pilotage des administrations et des services.

2.1 Le résultat des mesures fiscales

45 Le recouvrement des recettes fiscales est en soi un enjeu majeur qui constitue un indicateur de performance privilégié des administrations fiscales. La Cour des comptes estime qu'il serait judicieux à cet égard de faire apparaître dans chaque rapport annuel, en marge des statistiques déjà disponibles en la matière, des données relatives aux principales réformes fiscales intervenues au cours des dernières années.

46 Certes, cet exercice est en partie réalisé dans le rapport budgétaire de l'Exposé général du budget, dans son chapitre consacré aux recettes. Ce rapport expose notamment la méthodologie suivie pour l'estimation des recettes et, dans un tableau intitulé 'Incidences complémentaires des mesures fiscales discrétionnaires', les principales mesures fiscales susceptibles d'avoir un impact sur le budget des Voies et Moyens sont énumérées et estimées. Y sont reprises tant les mesures anciennes ayant à nouveau un impact sur l'exercice courant que les nouvelles mesures ayant une première incidence sur ce même exercice.

47 Il paraît cependant indispensable de fournir au Parlement des données relatives aux effets réels, établies a posteriori, de ces réformes. Ces informations devraient permettre de confronter les résultats réels aux objectifs poursuivis par le législateur au moment du vote de la loi et, le cas échéant, de réorienter certaines mesures lorsque les résultats atteints ne sont pas conformes aux prévisions.

48 A cet égard, la Cour des comptes a par le passé déjà pu constater l'importance budgétaire des estimations des mesures fiscales adoptées et la difficulté que l'administration rencontre à les établir. Ce fut le cas notamment dans l'audit relatif à l'analyse de l'application du régime des revenus définitivement taxés (R.D.T.)²². Le tableau reprenant les estimations des mesures fiscales dans l'Exposé général du budget pour l'année 1996 donnait une estimation de 3 milliards de francs²³. Après examen, la Cour avait établi que les réalisations ne s'élevaient qu'à 10% de ce montant. Plus récemment encore, dans le rapport relatif au *crédit d'impôt en faveur des sociétés (Art. 289bis, C.I.R. 1992)*²⁴, une première évaluation budgétaire avait estimé le coût de la mesure par exercice d'imposition à 8,4 milliards de francs. Le

²² *Analyse de l'application du régime des revenus définitivement taxés (R.D.T.)*, Publication spéciale transmise par la Cour des comptes à la Chambre des représentants, Rapport adopté en assemblée générale de la Cour des comptes du 17 juillet 2000. Disponible sur le site internet www.courdescomptes.be

²³ Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1996, Exposé général, *Doc. Parl. Ch. repr.*, sess. ord. 1995-1996, n° 196/1, p. 109.

²⁴ *Le crédit d'impôt en faveur des sociétés (Art. 289bis, C.I.R. 1992)*, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2001. Disponible sur le site internet www.courdescomptes.be

rapport d'audit avait constaté que le montant de crédits d'impôt réellement imputés était resté très inférieur à cette évaluation.

- 49 La Cour des comptes recommande la publication systématique dans le rapport annuel d'une information relative au rendement des mesures fiscales récentes. Cela suppose que l'administration mette en œuvre des indicateurs pour identifier à la source le résultat de ces mesures fiscales, comme par exemple l'introduction d'une rubrique particulière dans la déclaration que remplit le contribuable.

2.2 Le management de la performance

2.2.1 Statistiques de contrôle

- 50 Le rapport A.G.I. consacre également un chapitre au 'contrôle de l'impôt', où sont rassemblées les statistiques traduisant les actions entreprises par les administrations en vue d'une exacte perception de l'impôt. L'on y retrouve essentiellement des données relatives aux nombres de contrôles réalisés, aux suppléments d'impôt et/ou de revenus avec ou sans accord du contribuable. Cette terminologie est en fait le reflet du canevas dans lequel s'inscrivent les contrôles menés par les agents taxateurs. Ceux-ci ont des objectifs inscrits dans des plans de travail et sont tenus de faire rapport sur leurs activités dans des états périodiques qui seront par la suite agrégés et centralisés.
- 51 L'absence de tout commentaire à propos de ces données statistiques ne permet toutefois pas d'exploiter réellement ces résultats. En outre, ce bilan devrait intégrer les moyens humains investis dans les opérations de contrôles décrites. Ainsi, la simple mention du nombre de jours consacrés à la vérification approfondie des dossiers (Impôt sur les revenus et T.V.A.) manque de véritable pertinence²⁵. Il serait indiqué de rapporter ces informations aux effectifs concernés et de présenter de manière plus éclairante la répartition des tâches.

2.2.2 Tableaux de bord et indicateurs

- 52 A côté des comparaisons annuelles classiques, qui constituent déjà un premier indicateur de rendement, il serait utile d'apporter des éléments de mesure d'efficacité du contrôle pratiqué. Outre la problématique du cadre et des effectifs réels, il conviendrait de déterminer des standards de vérification et de contrôle, par type d'impôt et par service compétent²⁶. Cela permettrait ensuite de contrôler sur le terrain dans quelle mesure ces standards sont appliqués.
- 53 Dans l'édition de 1998, l'administrateur général rapportait la création, au secrétariat général, d'une cellule Mesure de la performance dont l'objet

²⁵ Rapport 2001, tableau n° 46, p. 94: Données agrégées pour les centres de contrôle polyvalent de l'AFER.

²⁶ Ce constat a déjà été dressé par la Cour des comptes dans les audits suivants: *Audit relatif au programme de contrôle B1-B6 à l'impôt des personnes physiques (I.P.P.): nature et périodicité du contrôle des déclarations de la catégorie «B»*, juin 2000; *Le contrôle fiscal des frais professionnels réels*, février 2001; *Le contrôle fiscal des personnes morales non assujetties à l'impôt des sociétés*, avril 2003. Les deux derniers rapports sont disponibles sur le site internet www.courdescomptes.be.

était l'identification et l'évaluation des performances des services. Les travaux de cette cellule avaient abouti à l'élaboration, au sein de chaque département, de tableaux de bord reprenant une série d'indicateurs qui devraient permettre une évaluation plus moderne de l'activité des différents services, principalement extérieurs. Au sein de l'AFER notamment, une cellule avait été mise en place dans cette optique. Au vu de la description des objectifs à atteindre, la cellule devrait disposer prochainement²⁷ d'un véritable outil de gestion. Toutes les administrations fiscales ont contribué à la réalisation de ce projet, chacune devant faire l'inventaire des 'indicateurs' pertinents qu'il serait utile d'examiner dans le cadre de la gestion de ses services extérieurs²⁸. Ces indicateurs ne peuvent toutefois à eux seuls rendre compte de l'efficacité et de l'efficience des services extérieurs. Ceux-ci devraient à tout le moins être croisés avec d'autres.

- 54 Dans l'état actuel des choses, le plan de réforme CoperFin, même s'il est précisé *qu'il ne peut être vu séparément des autres initiatives déjà en cours*²⁹ – à savoir notamment celles relatives au management de la performance – semble, à la lecture du rapport A.G.I., être devenu l'élément principal de la modernisation des administrations fiscales. Le rapport A.G.I. devrait intégrer les objectifs et présenter les résultats concrets de ces diverses réformes.

²⁷ La réalisation du cahier des charges pour l'automatisation des tableaux de bord a été confiée à un consultant externe. Le projet devrait être exploitable dès 2003.

²⁸ La cellule Mesure de la performance a d'ailleurs élaboré en mai 1999 un rapport intitulé «*Etude sur la présence des conditions de gestion des services extérieurs de l'administration fiscale – Phase II: Première validation des indicateurs de performance*» dans lequel elle reprenait l'ensemble de ces indicateurs.

²⁹ Cf. «Qu'est-ce que Coperfin» sur www.copernic-us.be/coperfin.

Annexe
La réponse du ministre

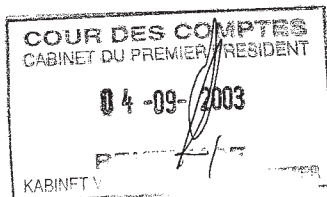
Service Public Fédéral
FINANCES



LE MINISTRE

Brussel,

04-09-2003



Monsieur W. DUMAZY
Premier Président de la Cour des Comptes

Rue de la Régence 2

1000 BRUXELLES

Votre correspondant :
Ludo Vandevelde
Tél. : 02/233.80.91
Fax : 02/233.80.16
Email : ludo.vandevelde@ckfin.minfin.be

Vos références :
A 5 - 1.818.353 L 4

Nos références :
CABFIN/FIS/LV/100.607

Monsieur le Premier Président,

Concerne : Rapport d'audit sur le rapport annuel de l'administration générale des impôts

C'est avec beaucoup d'attention que j'ai pris connaissance des conclusions du rapport d'audit susmentionné.

Etant donné son importance, j'ai chargé les services compétents du Service Public Fédéral Finances d'examiner comment apporter au plus vite des changements structurels au rapport annuel de l'administration générale des impôts afin de répondre aux conclusions pertinentes du rapport d'audit.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma haute considération.

Didier REYNDERS

dépôt légal	D/2003/1128/11
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
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