



COMMISSION EUROPÉENNE  
DIRECTION GÉNÉRALE  
FISCALITÉ ET UNION DOUANIÈRE  
Fiscalité indirecte et administration fiscale  
Coopération administrative et lutte contre la fraude fiscale

# GUIDE DE GESTION DES RISQUES A L'USAGE DES ADMINISTRATIONS FISCALES

**Groupe chargé du projet d'analyse du risque Fiscalis**

**(CODE FINANCIER: FPG/11)**

**Version: 1.02**

**Éditeur** Ce Guide est publié par la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne

**Clause de non-responsabilité:** Les avis exprimés dans la publication ne sont pas nécessairement ceux de la Commission européenne. La reproduction du texte est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

## AVANT-PROPOS

Depuis 2004, une équipe du projet Fiscalis d'analyse du risque travaille à l'élaboration d'un guide sur la gestion des risques destiné aux administrations fiscales. Ce guide a été préparé par des agents du fisc pour des agents du fisc<sup>1</sup>.

Il fournit des informations de base en prévision du séminaire Fiscalis sur la gestion des risques, qui sera organisé à Egmond aan Zee, aux Pays-Bas, du 12 au 14 juin 2006. Pour plus de renseignements, voir le site Europa de la Commission à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/gen\\_overview/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/gen_overview/index_fr.htm)

Nous adressons tous nos remerciements à titre posthume à Mme Rita Mastropasqua qui a participé aux travaux du groupe au nom de l'Agence italienne des revenus.

---

<sup>1</sup> L'équipe était dirigée par un représentant de la DG TAXUD de la Commission et se composait de délégués des États membres suivants: Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Autriche, Suède, Royaume-Uni et Pologne.

## INDEX

<b>PARTIE 1 – Introduction générale</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Présentation de la gestion des risques</b> .....	<b>6</b>
1.1. Introduction au processus de gestion des risques .....	7
1.2. Limites de la gestion des risques .....	10
1.3. Perspectives d'avenir de la gestion des risques.....	11
1.4. Structure du guide .....	12
<b>PARTIE 2: Principes et théories</b> .....	<b>13</b>
<b>2. Introduction</b> .....	<b>13</b>
2.1. Contexte.....	15
2.1.1. Contexte externe .....	15
2.1.2. Contexte interne.....	16
2.2. Objectifs.....	17
2.3. Stratégie.....	18
2.4. Identification des risques.....	22
2.4.1. Types de risques .....	22
2.4.2. Niveaux d'identification.....	23
2.4.3. Domaines de risque/groupes de contribuables à risques.....	24
2.4.4. Identification des risques .....	26
2.4.5. Sources pouvant servir à l'identification des risques .....	26
2.4.6. Représentation des risques.....	28
2.5. Analyse des risques.....	28
2.5.1. Sources.....	28
2.5.2. Analyse .....	29
2.5.3. Calendrier de l'analyse .....	30
2.5.4. Résultat opérationnel .....	32
2.6. Classement, hiérarchisation et évaluation des risques.....	32
2.6.1. Classement et hiérarchisation .....	33
2.6.2. Évaluation des risques .....	34
2.7. Traitement des risques.....	36
2.7.1. Transfert des risques .....	37
2.7.2. Réduction des risques .....	37
2.7.3. Couverture des risques.....	45
2.7.4. Calendrier et qualité de l'intervention .....	49
2.8. Évaluation .....	50
2.8.1. Mesure de la performance.....	50
2.8.2. Mesure de l'effet.....	51
2.8.3. Retour d'information .....	54
2.9. Ressources humaines.....	55
2.9.1. Recrutement et sélection .....	55
2.9.2. Aptitudes et compétences .....	55
2.9.3. Assistance .....	56
2.10. Gestion du processus.....	56
2.11. Incidence sur l'administration.....	56
2.12. Gouvernement d'entreprise – Gestion des risques internes.....	59
<b>PARTIE 3 – Exemples</b> .....	<b>61</b>

<b>3.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>61</b>
3.1.	<i>Exemples concernant le chapitre 2.4 – Stratégie .....</i>	<i>61</i>
3.1.1.	Stratégie de contrôle .....	61
3.1.2.	Convention entre le ministère des finances et l’agence des revenus .....	62
3.2.	<i>Exemples concernant le chapitre 2.5 – Identification des risques .....</i>	<i>63</i>
3.2.1.	Classes de priorité.....	63
3.2.2.	Base de données nationale des risques .....	64
3.2.3.	Mesure de l’écart fiscal.....	66
3.2.4.	Analyse de liens.....	67
3.2.5.	M.E.R.C.E. (Suivi et description du commerce extérieur) .....	68
3.2.6.	BEE (Base de données des organismes externes).....	69
3.2.7.	Alertes précoces.....	69
3.2.8.	Fraudeurs du fisc.....	70
3.2.9.	Analyse des risques concernant les nouveaux numéros d’identification à la TVA.....	72
3.2.10.	Contrôles préalables à l’immatriculation .....	73
3.3.	<i>Exemples concernant le chapitre 2.6 - analyse des risques .....</i>	<i>73</i>
3.3.1.	Sources externes, internet (robot Web).....	73
3.3.2.	Nouvelles immatriculations sur la base de listes de contrôle.....	74
3.4.	<i>Exemples concernant le chapitre 2.8 – réduction des risques.....</i>	<i>75</i>
3.4.1.	Limiter les possibilités et prévenir les erreurs involontaires.....	75
3.4.2.	Consultation du secteur agricole.....	76
3.4.3.	Exemple d’une meilleure évaluation de la probabilité de détection .....	77
3.4.4.	Créer un intérêt pour une tierce partie; contrôle horizontal.....	78
3.4.5.	Études sectorielles (Studi di Settore) .....	79
3.4.6.	Exemple d’une étude sectorielle: vente au détail de journaux et de magazines .....	81
3.4.7.	Information et assistance .....	82
3.4.8.	Instruments de mesure des revenus – étude de cas: cartes bancaires liées aux paradis fiscaux 83	
3.4.9.	Expédition de courrier .....	85
3.4.10.	«Prenez la facture».....	86
3.5.	<i>Exemple concernant le chapitre 2.9.....</i>	<i>87</i>
3.5.1.	Sondages effectués auprès des contribuables .....	87
3.6.	<i>Exemples concernant le chapitre 2.12: gouvernement d’entreprise.....</i>	<i>88</i>
3.6.1.	Assurance gestion .....	88
3.6.2.	Certification de la qualité.....	89
<b>PARTIE 4 – Détails techniques (statistiques, variables, mathématiques, informatiques) .....</b>		<b>91</b>
<b>4.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>91</b>
4.1.	<i>Bases de données relationnelles.....</i>	<i>91</i>
4.2.	<i>L’utilisation de techniques de traitement des données à des fins de renseignement .....</i>	<i>91</i>
4.3.	<i>Système à base de règles .....</i>	<i>94</i>
<b>PARTIE 5 – Aspects organisationnels de la gestion des risques .....</b>		<b>96</b>
<b>5.</b>	<b>Aspects organisationnels de la gestion des risques.....</b>	<b>96</b>
5.1.	<i>Comment fonctionne la gestion des risques (Suède) .....</i>	<i>96</i>
5.2.	<i>Gestion des risques aux Pays-Bas.....</i>	<i>97</i>
5.3.	<i>Analyse centrale des risques au Royaume-Uni .....</i>	<i>98</i>
5.4.	<i>Gestion des risques en Pologne.....</i>	<i>100</i>
5.5.	<i>Gestion des risques en Italie à des fins d’évaluation.....</i>	<i>102</i>

5.6.	<i>Gestion des risques en Autriche .....</i>	<i>104</i>
5.7.	<i>Gestion des risques en Allemagne.....</i>	<i>105</i>
5.8.	<i>Gestion des risques en Grèce en ce qui concerne les contrôles fiscaux.....</i>	<i>107</i>

# **PARTIE 1 – Introduction générale**

## **1. PRESENTATION DE LA GESTION DES RISQUES**

La gestion des risques relève de la part d'inconscient qui nous aide à faire les meilleurs choix chaque fois que nous devons prendre une décision. Généralement perçu comme un instinct humain, ce comportement inconscient nous permet de choisir entre plusieurs files d'attente au bureau de poste, en nous indiquant la file plus courte ou celle comportant le moins de clients «problématiques», etc.

Plus que toute autre administration, les administrations fiscales doivent faire face à de multiples risques. Il s'agit notamment du risque de non-respect de la législation qui inclut le risque de fraude fiscale, le risque d'insolvabilité du contribuable, etc. Grâce à la gestion des risques, ces risques peuvent être traités. Le terme «gestion des risques» peut avoir des significations très diverses selon le domaine dans lequel il est utilisé, mais ces significations ont toutes en commun que la gestion des risques aide à traiter des risques susceptibles de menacer la bonne exécution des tâches et peut également fournir une assurance qualité pour les travaux effectués.

Le recours à la gestion des risques dans ce contexte a pour but de permettre à l'administration fiscale de remplir sa/ses mission(s) en aidant le personnel d'encadrement à prendre de meilleures décisions. Le processus de gestion des risques aide à recenser les différentes étapes du processus décisionnel et permet de prendre des décisions claires, en meilleure connaissance de cause et à chaque étape du processus, avant de passer à l'étape suivante. En conséquence, la gestion des risques permet de mieux mesurer la qualité de chaque étape du processus décisionnel, ce qui facilite la détection des erreurs.

De plus, la gestion des risques nous aide:

- à garantir aux contribuables une égalité de traitement;
- à concentrer les travaux d'audit sur les contribuables contrevenants;
- à tirer le meilleur parti des ressources humaines, financières et techniques disponibles;
- à accroître le niveau de respect volontaire de la législation par les contribuables;
- à adapter les ressources disponibles aux niveaux de risques et
- à estimer la probabilité qu'un contribuable en règle contrevienne à la législation en vigueur.

Dans le cadre du présent guide, la gestion des risques peut être définie comme une technique permettant d'améliorer l'efficacité des administrations fiscales à gérer les risques. Peuvent en résulter des mesures visant à prévenir le non-respect de la législation par les contribuables ou à mieux cibler les possibilités de traitement disponibles, lorsque le recours à un traitement actif a été décidé.

À ce titre, le présent guide sert de base commune aux décisions, à tous les niveaux décisionnels des administrations fiscales, où chacun doit prendre des décisions en matière de budgets et de ressources en connaissance de cause.

### 1.1. Introduction au processus de gestion des risques

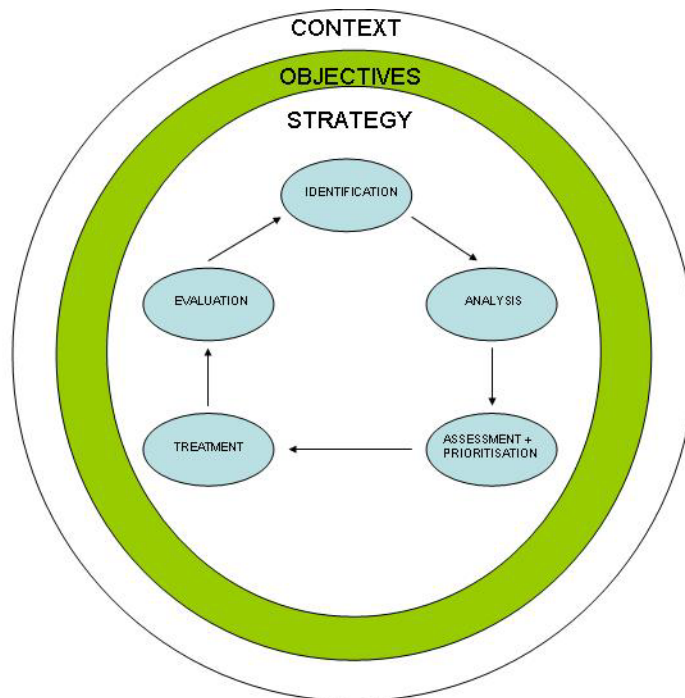
Le premier objectif des autorités fiscales est de collecter les impôts dus en application de la législation, en faisant en sorte de maintenir la confiance dans le système fiscal. Que ce soit par ignorance, négligence ou délibérément ou encore du fait de lacunes au niveau de l'administration fiscale, certains contribuables manquent à leurs obligations. C'est pourquoi les administrations fiscales devraient disposer de stratégies et de structures propres à limiter au maximum la fraude fiscale et le non-respect du droit fiscal.

Il importe aujourd'hui plus que jamais de renforcer l'efficacité de la fonction «gestion des risques». Il existe divers facteurs connus d'aggravation des risques rencontrés par les autorités locales: la complexité des structures commerciales et l'innovation dans ces structures, les nouveaux produits financiers, le grand nombre de personnes et de services assujettis, l'évolution du commerce électronique, etc. Dans le même temps, les administrations fiscales sont de plus en plus tenues d'accroître leur productivité, non seulement vis-à-vis de l'opinion publique, qui attend davantage d'efficacité et de responsabilité de la part des services publics, mais également dans la perspective d'une réduction des budgets et d'une limitation des embauches de nouveaux personnels.

D'où la nécessité de nouvelles actions et approches plus flexibles pour les administrations fiscales. Pour relever ces défis, plusieurs administrations fiscales ont introduit des procédures particulières relevant d'un cadre général baptisé «processus de gestion des risques».

Celui-ci peut être représenté par un cercle fermé, dans un modèle comportant les étapes suivantes: **identification des risques, analyse des risques, estimation et hiérarchisation des risques, traitement et évaluation des risques**. Les liens traditionnels avec la **stratégie** ont également été ajoutés à cette illustration. En effet, la stratégie influe sur le contenu des différentes étapes, mais le processus retentit également sur la stratégie.

Figure: contexte – objectifs – stratégie – (identification, évaluation, analyse, traitement, évaluation et hiérarchisation)



*Fig. Modèle de processus de gestion des risques*

Au cœur de ce processus figure le contexte («contextes» serait plus approprié) opérationnel, qui peut être défini comme l'ensemble des faits et circonstances entourant une organisation et qui peut être considéré comme une donnée à court ou moyen terme. Le contexte peut aussi être défini comme les «environnements» dans lesquels l'administration fiscale opère.

Les objectifs de l'organisation sont les résultats mesurables qui, une fois obtenus, permettent d'atteindre le but fixé. Ces objectifs peuvent être définis au niveau central, mais aussi aux niveaux régional ou fonctionnel. Généralement, l'objectif principal d'une administration fiscale est de percevoir en temps et en heure le montant exact d'impôts. Comme le montre le modèle, le contexte et les objectifs ne relèvent pas du processus de gestion des risques.

L'identification des risques est la première étape d'un processus de gestion des risques. Elle consiste à déterminer les sources probables de risque et l'ampleur du ou des risque(s) susceptible(s) de compromettre les objectifs de l'organisation. Cette phase du processus permet de dresser la liste des risques potentiels.

***Résultat: quels sont les dysfonctionnements possibles?***

L'analyse des risques est la phase au cours de laquelle les risques sont examinés dans le but d'en dégager les caractéristiques et éléments essentiels. Elle est réalisée en rassemblant et en interprétant des données informatiques et diverses connaissances humaines. Il est possible d'avoir *connaissance* des risques en affinant *données* et *informations*.

Les facteurs jouant un rôle sont la fréquence (nombre de risques/de contribuables à risques), la probabilité (quelles sont les chances de survenue



du risque?) et l'incidence (conséquences d'une matérialisation du risque, compte tenu de l'ampleur des dommages susceptibles d'être occasionnés).

Il ne suffit pas, toutefois, de découvrir ce qui se passe et d'en établir l'origine. La gestion des risque englobe également la question du «pourquoi»: pour quelle raison le contribuable se comporte de telle ou telle manière ? Cette question est importante car elle contribue à l'appréciation et au choix de la forme de traitement la plus efficace.

***Résultat: connaissance des risques: quelles sont les probabilités pour que le risque se concrétise? faible, moyenne, élevée ou très élevée, connaissance des comportements des contribuables, connaissance des tendances, connaissance des possibilités de traitement (et de leur coût).***

Estimation et hiérarchisation des risques La phase suivante (et la plus importante) du processus est celle qui consiste, tout d'abord, à alimenter une matrice de hiérarchisation des risques avec les résultats de la phase précédente. Une fois les risques évalués, il convient de recenser les plus significatifs, avant de réfléchir à la manière de les hiérarchiser.

L'incidence ne devrait pas être définie uniquement en termes financiers; elle pourrait aussi bien être d'ordre politique, économique, social, technique, environnemental ou juridique. Avant de dresser une liste de priorités, le résultat de la matrice devrait être mis en balance avec d'autres variables comme:

- les ressources disponibles pour gérer le risque: il ne servirait à rien de hiérarchiser certains risques qui ne peuvent être réduits efficacement avec les ressources disponibles;
- le rapport coût-efficacité de la gestion du risque; dans certaines circonstances, il pourrait être préférable d'accepter certains risques si d'autres peuvent être couverts de façon plus rentable.

**Résultat: liste de risques, assortie de commentaires sur la nécessité ou non de traiter tel ou tel d'entre eux. Les risques recensés peuvent être classés dans diverses catégories allant des risques jugés acceptables, car très faibles, pour lesquels aucune mesure n'est requise, aux risques intolérables, car très élevés, qui nécessitent des mesures immédiates.**

Le traitement des risques peut être défini comme «le processus permettant de neutraliser l'incidence négative du risque sur la réalisation des objectifs de l'administration». Il peut revêtir plusieurs formes:

le transfert de risque à d'autres parties;

la réduction du risque, en utilisant des méthodes visant à en minimiser la fréquence et/ou l'ampleur à l'avenir;

la couverture du risque, en agissant de manière à neutraliser l'incidence d'un risque déjà survenu ou à empêcher un risque potentiel de survenir.

La méthode la plus simple, le transfert de risque, n'est possible que dans certains domaines. Il s'ensuit que la réduction et la couverture du risque sont les deux principales possibilités de traitement des risques. Les administrations fiscales étant tenues de tirer au mieux parti de ressources limitées, humaines notamment, elles s'emploieront à minimiser les coûts de mise en œuvre. La préférence devrait donc aller aux formes de traitement garantissant un certain niveau d'efficacité, tout en utilisant un minimum de ressources. En d'autres termes, les formes de traitement du risque par réduction seront généralement utilisées en priorité, puis les méthodes consistant à couvrir le risque avec des capacités limitées et, enfin, celles consistant à couvrir le risque avec des capacités plus importantes. La solution la plus efficace serait de combiner et d'équilibrer les actions de prévention/réduction et les actions de couverture.

**Résultat: une liste d'activités de traitement: nombre d'audits, campagnes d'information, etc.**

**Résultat: un meilleur respect de la législation en termes de niveaux de risque plus bas, de risques moindres et/ou de corrections des déclarations fiscales (assorties de sanctions).**

L'*évaluation* sert à mesurer chaque étape du modèle de gestion des risques et constitue un indicateur important de notre efficacité dans chacune de ces étapes. Autrement dit: avons-nous correctement identifié les risques, procédé à la bonne hiérarchisation et opéré le bon traitement? Pour être efficace, l'évaluation ne devrait pas porter uniquement sur le processus, mais également sur les effets externes escomptés: le recours à la gestion des risques a-t-il amélioré l'efficacité des audits, quels ont été les effets au niveau du respect de la législation et de la fraude fiscale, des répercussions sur l'écart fiscal ont-elles été observées? Il importe de songer à l'évaluation non seulement à la fin du processus, mais aussi auparavant, en prévoyant des objectifs et des critères d'évaluation pour chacune des actions engagées.

**Résultat: informations sur les effets obtenus ou sur la qualité du résultat des différentes actions. Cela vaut aussi bien pour les différentes étapes du processus de gestion des risques que pour le processus dans son ensemble ou pour l'administration fiscale elle-même. Il s'agira en fait d'un retour d'informations sur les différents processus et entités.**

## 1.2. Limites de la gestion des risques

Dans la mesure où la gestion des risques est un instrument permettant aux administrations fiscales d'utiliser au mieux les ressources dont elles disposent, il convient aussi de tenir compte de ses limites, la réduction du non-respect de la législation ou la lutte contre la fraude nécessitant des approches plus structurelles. Parfois, les législations fiscales constituent en elles-mêmes une catégorie de risque, qu'il convient d'aborder en modifiant le cadre juridique plutôt que la manière dont il est appliqué. En pratique, de nombreux facteurs pourraient influencer directement le processus décisionnel en matière de gestion des risques, à savoir:

- des variations au niveau des ressources financières d'une autorité douanière, susceptibles d'affecter grandement sa capacité à traiter tous les risques recensés;
- d'éventuelles positions gouvernementales concernant des modifications spécifiques de la législation fiscale entraînant, par exemple, la transmission de pouvoirs à des agents chargés de traiter un risque;
- des lacunes au niveau des compétences du personnel susceptibles d'entraver gravement la capacité d'une autorité fiscale à gérer des risques importants.

### **1.3. Perspectives d'avenir de la gestion des risques**

Dans la mesure où la gestion des risques repose sur des concepts théoriques de base et universels, une fois appliquée aux administrations fiscales, elle se transforme en mode d'action et de réflexion en permanente évolution. Un guide comme celui-ci ne serait pas complet s'il ne contribuait pas à cette évolution continue.

Il y a encore quelques années, la gestion des risques était plus ou moins appliquée sous la forme d'une analyse de risques se fondant essentiellement sur une meilleure sélection pour les contrôles fiscaux. L'approche de la gestion des risques ayant évolué, elle est désormais appliquée de manière plus structurée et fait appel à une technologie plus avancée. Cette évolution se poursuivra, même si de nouveaux éléments devraient apparaître.

Il en résultera un mode de pensée qui, à longue échéance, transformera profondément l'administration. L'administration fiscale n'a pas pour vocation première de détecter l'évasion fiscale et d'appliquer des sanctions. Elle vise à garantir le respect de la législation et nécessite, pour ce faire, une approche globale axée sur la coopération. De nouveaux risques surviendront, qui requerront de nouvelles formes de traitements impliquant les différentes composantes de la société.

En pratique, cela signifie que les scénarios suivants pourraient se produire au cours des prochaines années:

- de plus en plus d'administrations fiscales intégreront explicitement la gestion des risques dans leur structure organisationnelle en mettant sur pied des unités opérationnelles chargées d'obtenir des renseignements sur les risques et utiliseront la gestion des risques comme un outil intégré pour leurs processus de programmation et de décision;
- la concentration et la spécialisation de la gestion des risques entraîneront un plus grand professionnalisme et les administrations fiscales seront dès lors mieux à même d'échanger des informations sur les risques avec les administrations d'autres États membres;
- plutôt que de mettre l'accent sur certaines taxes en particulier, un tableau plus global des risques pourrait être brossé en tenant compte de tous les critères de risques fiscaux pour un groupe de contribuables donné, les risques étant susceptibles de s'étendre d'une taxe à l'autre;

- la définition de critères communs aideront les États membres à renforcer la coopération grâce notamment à une assistance mutuelle et à une harmonisation des critères de classification des différentes catégories de risques applicables aux contribuables.

#### **1.4. Structure du guide**

Les autres chapitres du présent guide examinent les points suivants:

la partie 2 examine les principes et les théories;

la partie 3 donne des exemples pratiques;

la partie 4 fournit des détails techniques (statistiques, variables, mathématiques, informatique);

la partie 5 s'intéresse aux aspects organisationnels de la gestion des risques.

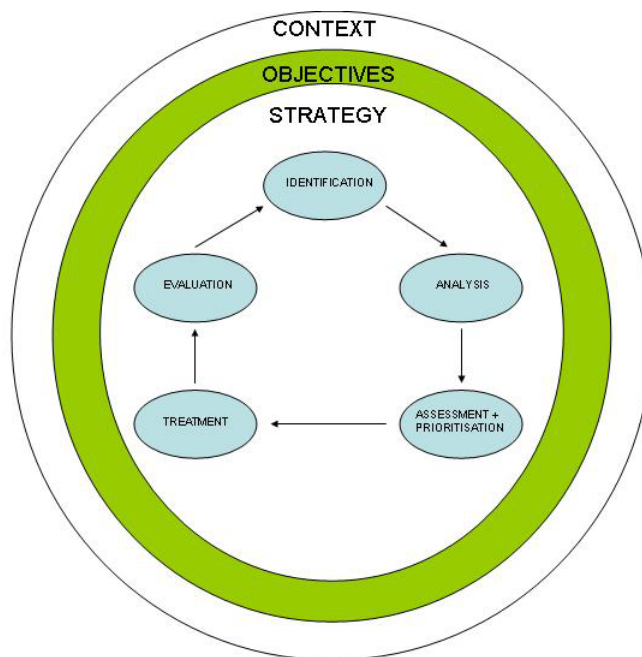
## PARTIE 2: Principes et théories

### 2. INTRODUCTION

Dans une société idéale respectueuse de la loi, les gens paieraient leurs impôts, et les administrations fiscales se limiteraient à prévoir des dispositions permettant aux citoyens d'assumer leurs responsabilités. Une telle société n'existe pas. Dans toute société, le respect de la législation fiscale doit être suscité, entretenu, surveillé et imposé.

L'administration fiscale est une tâche complexe. Il ne suffit pas, pour qu'elle soit la plus «performante», qu'elle engrange le plus d'argent possible; de même, il ne suffit pas, pour faire respecter les obligations fiscales, d'appliquer des sanctions adéquates. L'administration fiscale dépend de beaucoup d'autres facteurs et il existe une interaction complexe entre divers facteurs

Le recours à la gestion des risques a pour but de permettre à l'administration fiscale de remplir sa/ses mission(s) en facilitant sa gestion, afin qu'elle puisse prendre de meilleures décisions. La gestion des risques est un processus structuré, aux étapes bien définies, qui permet une identification, une analyse, une hiérarchisation et un traitement systématiques des risques, en vue d'améliorer le processus décisionnel.



*Fig. Modèle de processus de gestion des risques*

Le premier objectif des autorités fiscales est de collecter les impôts dus conformément à la loi, en faisant en sorte de maintenir la confiance dans le système fiscal. Que ce soit par ignorance, négligence ou délibérément ou encore du fait de lacunes au niveau de l'administration fiscale, certains contribuables manquent à leurs obligations.

C'est pourquoi les administrations fiscales devraient disposer de stratégies et de structures propres à limiter au maximum le non-respect du droit fiscal.

Le respect de la législation fiscale est principalement déterminé par le degré de respect de ses obligations fiscales par le contribuable. La gestion des risques examine les risques influant sur le respect d'obligations telles que l'enregistrement, le dépôt, la déclaration et la perception des impôts.

### **Objectif de la gestion des risques**

La gestion des risques suppose la mise en œuvre d'actions destinées à augmenter les chances de bons résultats et à réduire les risques de mauvais résultats. Il ne s'agit pas d'une formule magique qui donne toujours la bonne réponse: c'est une méthode de travail et de réflexion qui apportera de meilleures réponses à de meilleures questions. La gestion des risques est une aide à la prise de décisions qui permettra à l'organisation d'atteindre ses objectifs.

L'objectif général est d'apporter une valeur ajoutée aux opérateurs des administrations. Cette valeur est créée, préservée ou amoindrie par les décisions de l'encadrement qui vont de la définition stratégique à la gestion des tâches administratives quotidiennes. La reconnaissance des risques et des opportunités fait partie intégrante de la prise de décisions, ce qui exige que l'encadrement s'informe sur les environnements internes et externes, utilise des ressources précieuses et adapte les activités à l'évolution de la situation.

Aucune administration ne fonctionne dans un environnement exempt de risques et la gestion des risques ne permet pas de créer un tel environnement. Elle permet en revanche à l'encadrement de travailler plus efficacement dans des environnements à risques.

### **Définition des risques**

Un risque peut être défini comme:

*Tout facteur négatif susceptible d'amoindrir la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs.*

Le concept de risque trouve son origine dans l'ancien commerce maritime italien. Il provient de l'association du concept de hasard ou d'incertitude des voyages maritimes et de la perte matérielle de navires et de leurs cargaisons (fait déplorable, la disparition des équipages n'était pas prise en compte). Pour qu'il y ait risque, il faut qu'il y ait à la fois une incertitude et un risque de perte. Un risque comprend les éléments suivants: vulnérabilité, gravité ou importance et fréquence.

Les risques sont des événements ou des circonstances qui pourraient créer ou créeront des problèmes à l'organisation. Il convient de les définir à un niveau permettant de comprendre et d'apprécier précisément la nature du risque et ses causes. La notion de risque englobe tous les concepts suivants:

- le danger des événements fâcheux se produisent;
- l'incertitude: les choses ne se passent pas comme prévu;

- l'opportunité: absence d'évènements positifs.

Il est impératif de comprendre ce concept. La définition du risque indique clairement que les objectifs de l'organisation sont le point de départ de l'identification des risques. Il n'est pas possible d'identifier les risques sans une bonne compréhension des objectifs. L'identification des risques doit d'abord concerner les objectifs prioritaires, puis les autres objectifs d'un niveau différent. Le risque est représenté par des événements ou des circonstances qui pourraient produire un résultat négatif (ne pas atteindre les objectifs). Il est impératif de cerner ces événements et circonstances.

Si l'objectif est d'améliorer le niveau de respect volontaire des obligations fiscales, la malhonnêteté éventuelle du contribuable représentera un risque. En revanche, si l'objectif est de récolter un maximum de fonds grâce aux activités d'audit, l'honnêteté des contribuables représentera un risque. Ce sont donc les objectifs qui déterminent les risques. Ceux-ci peuvent varier considérablement en fonction des objectifs.

Il convient de cerner à la fois les risques internes et externes, mais l'accent doit être mis sur les risques sur lesquels l'administration fiscale peut influencer dans une certaine mesure. Les risques externes sont notamment les comportements des contribuables et différents facteurs conditionnés par l'environnement extérieur. Les risques internes sont par exemple les comportements des agents du fisc (corruption, etc.). Il est important de trouver le moyen de couvrir à la fois les risques externes et internes.

## **A. L'ENVIRONNEMENT DE GESTION DES RISQUES**

### **2.1. Contexte**

Élément central du processus de gestion des risques, le contexte opérationnel peut être défini comme les «environnements» dans lesquels l'administration fonctionne. Il existe une grande variété de facteurs environnementaux et organisationnels qui doivent être pris en considération. Le contexte peut être perçu comme un terrain de jeu régi par des règles. C'est dans ce cadre qu'intervient la gestion des risques. Les objectifs définissent le but du jeu, c'est-à-dire les réalisations visées. La stratégie décrit les règles du jeu à respecter pour atteindre les objectifs fixés. Dans ce cadre, la gestion des risques sert à définir les moyens d'atteindre les objectifs poursuivis.

L'administration fonctionne dans un certain nombre de contextes différents, à la fois externes et internes: économiques, gouvernementaux, nationaux et régionaux.

#### *2.1.1. Contexte externe*

Un certain nombre de facteurs de l'environnement externe influent sur le contexte opérationnel, notamment la législation, l'opinion publique et les conditions économiques. Des exemples de facteurs externes sont présentés ci-après.

#### ***Législation***

Les lois fournissent la base de l'imposition. Il n'est pas possible d'apprécier l'efficacité de l'administration fiscale sans tenir compte à la fois du degré de complexité de la structure fiscale à administrer et du degré de stabilité de la structure dans le temps. Même l'administration fiscale la plus sophistiquée peut facilement crouler sous d'impossibles tâches. Appliquer une mauvaise législation fiscale ne donne généralement pas grand-chose de bon. Pour qu'une législation puisse être correctement exécutée, elle doit être à la fois adaptée à l'environnement et facilement applicable: une bonne exécution nécessite une bonne législation. La législation définit également le cadre des pouvoirs formels de l'administration fiscale.

### ***Opinion publique***

Il s'agit notamment de l'attitude des contribuables vis-à-vis de l'impôt ou du gouvernement en général. Les attitudes influent sur les intentions et ces dernières influent sur le comportement. Les attitudes sont déterminées dans un contexte social par des facteurs tels que la perception du niveau d'évasion, la perception de l'équité de la structure fiscale, de sa complexité et de sa stabilité, la perception de son mode d'administration, la valeur attachée aux activités du gouvernement et à la légitimité de cette entité.

### ***Conditions économiques***

L'environnement économique a également une incidence importante sur l'efficacité de l'administration fiscale. Il faut notamment tenir compte de facteurs tels que l'importance du secteur économique et son influence sur les partenaires commerciaux, sa capacité d'accès vers et par d'autres marchés, les politiques fiscales en matière de concurrence de ses principaux partenaires commerciaux et la nature de cet environnement économique.

De nombreuses administrations donnent la priorité à leurs procédures internes et accordent une moindre importance à l'environnement industriel et commercial. Outre le fait d'imposer des charges inutiles aux entreprises, l'administration pourrait également créer des risques pour les revenus. Il est donc important d'examiner la fiscalité du point de vue du contribuable.

La mondialisation et l'internationalisation influent sur la capacité à collecter les impôts et à contrôler les contribuables. Les entreprises de niveau international ne considèrent plus les frontières nationales comme un obstacle à leurs activités.

#### ***2.1.2. Contexte interne***

Un certain nombre de capacités internes fondamentales retiennent sur les risques associés à la gestion d'un système fiscal. Il s'agit notamment de l'organisation, des ressources et des instruments à disposition. Des exemples de facteurs internes sont présentés ci-après.

### ***Organisation***

La culture et la structure organisationnelles sont importantes. En tout premier lieu, il est impératif de sensibiliser aux risques à tous les niveaux administratifs afin de pouvoir les gérer efficacement.



L'ensemble des agents doivent comprendre et accepter leur travail ainsi que les raisons pour lesquelles ils le font. Comme dans un mécanisme à engrenages, toutes les parties de l'administration doivent coordonner leurs contributions, sans quoi le système tout entier sera paralysé.

La structure et les caractéristiques doivent être conformes à la mission fixée et aux stratégies de traitement afin que l'organisation puisse fonctionner efficacement.

### ***Ressources***

Le nombre d'employés et leur niveau de formation et de qualification font également partie du contexte. Puisqu'elle découle d'une approche axée sur les risques, l'attribution de ressources humaines et autres doit se faire en fonction des risques et non l'inverse. Les stratégies de traitement ne doivent donc pas être fondées sur les connaissances ou la situation actuelles du personnel. Le traitement doit se fonder sur les priorités en matière de risques et de connaissances; l'affectation du personnel devra s'adapter à ces facteurs

### ***Instruments et accès aux données***

La disponibilité des outils informatiques et l'accès aux données sont d'une grande importance. Une utilisation intensive des technologies de l'information offre la possibilité d'améliorer l'efficacité de l'administration fiscale. Ces technologies permettent de disposer de dossiers fiables et à jour sur les contribuables et de bases de données offrant la possibilité de contrôles croisés. Les outils sophistiqués ne sont d'aucune utilité si l'accès aux données est médiocre. Le niveau de collecte de données numérisées revêt une importance cruciale pour l'administration.

## **2.2. Objectifs**

Les objectifs représentent les résultats souhaités et précisent les tâches à accomplir à tous les niveaux administratifs d'une organisation. Il existe un lien direct entre les objectifs, qui représentent ce qu'une organisation tente de réaliser, et la procédure de gestion des risques, qui représente les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Les objectifs déterminent les risques à identifier. Ils ont également une incidence sur l'évaluation et le mode de gestion des risques. Chaque décision prise dans le cadre de la procédure de gestion des risques doit tenir compte du ou des objectif(s) visé(s) par l'organisation.

Le risque dérive des objectifs. Voici un exemple illustrant ce qui précède:

*Votre objectif est d'amener votre bateau du port A au port B. Sur la base de cet objectif vous pouvez commencer à cerner les risques. Il peut s'agir de tempêtes, de défaillances techniques ou d'autres événements ou circonstances. Ces risques doivent être évalués et hiérarchisés. Au regard de l'objectif visé, est-il plus important d'arriver à bon port ou d'arriver plus vite mais en prenant des risques ? Si votre objectif est d'arriver rapidement au port B, vous pourrez décider de prendre le risque d'affronter le mauvais temps.*

En se fixant comme objectif unique de prélever des impôts supplémentaires sur la base des déclarations incorrectes, il est possible d'obtenir un résultat d'une année sur

l'autre. Il semble ainsi que les risques ont été correctement détectés et que le traitement appliqué était le bon. L'objectif peut notamment être atteint en laissant s'écouler de plus longues périodes entre l'identification du risque et son traitement, de façon à ce que les erreurs se multiplient. Cette situation peut induire un risque supplémentaire qui n'a pas été pris en compte en fixant l'objectif, à savoir la capacité du contribuable à payer une somme d'argent plus importante des années plus tard. Plus on attend, comme dans l'exemple précité, plus il est difficile de changer le comportement du contribuable. En se concentrant sur le mauvais objectif et donc en gérant les mauvais risques, l'écart fiscal réel peut se creuser.

Lorsque les risques dérivent des objectifs, il est également possible de dériver de nouveaux objectifs des risques existants. Il est possible, pour traiter un risque, de définir un objectif. Cet objectif sera un sous-objectif visant un objectif de niveau supérieur. Par exemple, si la fraude fiscale est perçue comme un risque, on pourrait fixer comme objectif de mettre en place une procédure efficace d'assistance administrative mutuelle. Ce nouvel objectif (meilleure assistance administrative) pourrait ensuite permettre de fixer de nouveaux objectifs (de niveau inférieur), notamment: moins de pertes irrécouvrables avec les contribuables étrangers.

Pour une administration fiscale, le schéma serait le suivant:

*Objectif de niveau supérieur:* améliorer le respect volontaire des obligations fiscales

Risque détecté: manque de confiance dans l'administration fiscale

*Nouvel objectif:* augmenter la confiance dans l'administration fiscale

Nouveau risque: les agents du fisc ont un comportement incorrect à l'égard des contribuables

*Nouvel objectif:* changer les comportements des agents du fisc.

etc.

Ce schéma montre que la gestion des risques ne peut commencer qu'après fixation d'un objectif. L'objectif est le point de départ, mais lorsque la procédure fonctionne correctement, elle peut également influencer sur les objectifs.

### **2.3. Stratégie**

La stratégie est la démarche à suivre pour atteindre un objectif. L'objectif décrit ce qui doit être atteint, alors que la stratégie décrit la manière d'y parvenir. La stratégie comble le fossé existant entre les objectifs et les actions. La stratégie, elle-même dépendante du contexte, n'a d'autre raison d'être que la réalisation des objectifs poursuivis. C'est un cadre général qui oriente la prise de mesures, tout en évoluant en fonction des mesures prises.

Le processus de gestion des risques contribue à l'élaboration et à la révision des stratégies, mais il ne crée lui-même aucune stratégie. La mise en œuvre de la gestion des risques doit coïncider avec l'élaboration d'une stratégie.

Une stratégie peut être un ensemble de *méthodes ou de principes* expliquant la marche à suivre. Toutefois, elle comprend également des principes applicables aux *modes de pensée*. Il importe également que les stratégies se fondent sur des *connaissances*. La connaissance est un élément essentiel de la gestion des risques,

quels que soient le modèle, la structure et les définitions des risques. Sans connaissance de l'écart fiscal, du comportement du contribuable et de l'efficacité des différentes possibilités de traitement, toute gestion des risques est vaine. En se fondant sur des méthodes, principes, modes de pensée et connaissances, il est possible de décider de quelle façon les objectifs vont être atteints.

### *Méthodes, principes et modes de pensée*

La réflexion stratégique suppose une réflexion et des actions dans le cadre de postulats et de solutions potentielles, ainsi qu'une remise en question des postulats et des solutions en place pour en trouver de nouveaux, mieux appropriés.

La stratégie devrait faciliter le choix d'une ligne d'action adéquate. Des postulats et des principes peuvent être énoncés sur la base des objectifs.

Si l'objectif est d'améliorer le respect volontaire des obligations fiscales, ces postulats ou principes pourraient:

- viser en priorité les comportements futurs du contribuable; il n'est pas aussi important de détecter et de corriger les erreurs commises;
- supposer que le contribuable est honnête jusqu'à preuve du contraire;
- affirmer qu'il n'est pas justifié d'utiliser des mesures radicales contre un ou quelques contribuables en vue d'influencer le comportement d'autres contribuables;
- prôner une détection rapide des petites erreurs plutôt qu'une détection ultérieure d'erreurs devenues graves;
- être mis en œuvre de façon à mettre en lumière le respect et la compréhension de la situation du contribuable.

Les principes et les postulats prédéfinis peuvent se révéler utiles, mais ils ne suffisent pas. La réflexion stratégique doit également inclure des méthodes indiquant comment réfléchir et pas seulement sur quoi réfléchir. Ces méthodes sont nécessaires pour développer sans cesse les travaux et faire face à de nouvelles situations.

Lorsqu'une décision stratégique doit être prise, il faut se focaliser sur les attentes de l'organisation. Il est important de mettre l'accent sur les souhaits de l'organisation afin d'éviter que celle-ci se limite à examiner les obstacles. Si l'accent est mis sur les limites et les obstacles, il sera plus difficile de trouver des solutions et des perspectives d'avenir.

Les membres d'une organisation ont tous un modèle mental de la façon dont les choses fonctionnent. Les modèles mentaux sont des structures qui influent sur le comportement de l'organisation. L'introduction de nouvelles méthodes de travail échouera si ces dernières sont en contradiction avec la conception du monde du personnel concerné, car cette représentation mentale nous limite à des modes de pensée et d'action habituels. Les modèles mentaux peuvent être améliorés ou modifiés si on leur oppose des faits concrets concernant le fonctionnement de

l'organisation. Il semble que les nouvelles connaissances, la réflexion et la discussion soient des moyens efficaces d'influer sur les modèles mentaux.

Il est également essentiel d'être capable de réfléchir «autrement» et d'avoir une vision globale des choses. La plupart des problèmes ont des origines diverses, qui sont liées entre elles. Il sera plus facile de cerner des solutions possibles si les modèles ont été bien compris. Il existe rarement une solution rapide aux problèmes complexes. Les problèmes doivent être envisagés de façon globale. Il est très difficile de parvenir à un résultat optimal pour l'utilisateur final sans une vision globale fondée sur un mode de pensée dynamique.

### ***Connaissances***

Par le passé, de nombreuses administrations fiscales ont examiné les risques de non-respect des règles uniquement dans le cadre de programmes d'exécution de la législation. Les stratégies traditionnelles d'intervention réactive telles que l'audit global représentent des approches coûteuses mais nécessaires pour résoudre en partie le non-respect des obligations fiscales. Une stratégie prévoyant une action unique risque fort de ne pas être efficace, notamment si elle se fonde seulement sur des actions d'exécution de la législation. Une meilleure compréhension des facteurs déterminant les comportements des contribuables permettra d'obtenir des réponses plus satisfaisantes qui pourront être mises en œuvre.

Les raisons à l'origine du respect ou du non-respect de la législation fiscale ont fait l'objet de recherches approfondies. Il est apparu que la vision traditionnelle des comportements de contribuables donnée par les modèles économiques ne correspond pas à la réalité. Une myriade d'autres facteurs, tels que les valeurs sociales, la moralité publique et la perception de l'équité du système par les contribuables, influent également sur les comportements à l'égard de la législation fiscale.

La stratégie n'inclut pas les connaissances en tant que telles, mais elle les place à la base de toute décision. Pas de bonnes décisions sans une bonne connaissance des comportements de contribuables et de l'efficacité des stratégies de traitement.

### ***Comment atteindre les objectifs***

En se fondant sur des méthodes, principes, modes de pensée et connaissances, il est possible de décider de quelle façon les objectifs vont être atteints.

Les administrations fiscales doivent favoriser et non uniquement imposer le respect des obligations fiscales. À cette fin, elles doivent permettre ce respect, le contrôler et traiter les cas de non-respect.

On permettra le respect de la législation fiscale notamment en améliorant les services aux contribuables, en leur fournissant des instructions claires, des formulaires compréhensibles et, au besoin, une aide et des informations. Le contrôle du respect requiert des systèmes d'information ainsi que des procédures adéquates visant à détecter les cas de non-respect. Pour améliorer le niveau de respect de la législation fiscale, il convient de combiner ces mesures entre elles et avec des mesures supplémentaires telles que l'application effective de sanctions. En règle générale, une stratégie doit, pour être efficace, réunir ces différentes approches.

Le respect des obligations fiscales sera très probablement optimisé si une administration fiscale applique une stratégie axée sur le citoyen, reposant sur le dialogue et la persuasion et combinant efficacement mesures d'incitation et sanctions. L'intégrité et le respect sont fortement menacés lorsqu'une administration fiscale cherche à améliorer le niveau de respect uniquement grâce à des modifications de l'infrastructure administrative ou légale, sans tenir compte des sensibilités des citoyens.

Au vu de ce qui précède, une bonne stratégie pourrait se fonder sur l'une des approches suivantes:

*Renforcer la volonté de respecter la législation*

- Influencer les attitudes et les normes
- Limiter les facteurs de neutralisation (du type «tout le monde triche»)
- Expliquer la nécessité du respect de la législation

*Faciliter le respect de la législation*

- Simplifier
- Assister
- Informer

*Utiliser des mesures d'incitation*

- Détecter les cas de non-respect
- Sanctionner
- Récompenser le respect de la législation.

Bien que différentes, ces trois approches sont liées entre elles: les deuxième et troisième approches ont une incidence sur la volonté de respecter la législation (première approche). Les actions devront donc être exécutées dans l'ordre indiqué, mais il importe que les trois approches soient utilisées. Si les contribuables rechignent principalement à respecter la législation et que ce respect ne leur soit pas facilité, il est peu probable que les mesures d'incitation suffisent. Ces mesures peuvent encourager et favoriser certains comportements, mais elles ne peuvent entraîner un changement radical d'attitude.

## B. LE PROCESSUS DE GESTION DES RISQUES

### 2.4. Identification des risques

La première étape du processus de gestion des risques consiste à cerner les risques existants. Durant cette phase, les risques menaçant potentiellement les objectifs de l'organisation sont répertoriés. La détermination des risques est une étape importante car si les risques ne sont pas détectés à ce stade, il est très probable qu'ils ne le seront jamais et donc, qu'ils ne seront pas couverts. En outre, le moment de la détection d'un risque est fondamental. Plus elle intervient tôt, plus on accordera d'attention au risque. De sorte que non seulement le risque de non paiement lors de la collecte est réduit, mais l'effet préventif est également renforcé car le délai écoulé entre l'infraction et la sanction est plus court. Cette phase du processus permet de dresser la liste des risques potentiels.

#### 2.4.1. Types de risques

Les risques peuvent être classés en quatre types:

##### (1) Risques liés au registre

Risque que les recettes fiscales soient réduites du fait:

- de personnes inéligibles à l'enregistrement fiscal devenant inscrites ou demeurant inscrites lorsqu'elles cessent d'être éligibles;
- de personnes remplissant les critères d'enregistrement, mais ne s'enregistrant pas;
- d'informations incorrectes contenues dans le registre.

Trois risques distincts relèvent de cette catégorie:

- *les personnes inscrites au registre, mais ne remplissant pas les critères d'enregistrement*: l'ensemble des contribuables entrent dans la première catégorie, de ceux qui pratiquent la fraude «carrousel» ou la fraude classique de restitution de TVA à ceux potentiellement respectueux de la législation mais qui, par erreur ou omission, sont restés inscrits au registre alors qu'ils ne sont plus éligibles
- *les personnes qui devraient être enregistrées, mais ne le sont pas*: cette catégorie comprend l'économie informelle et les contribuables usant de subterfuges pour éviter d'être enregistrés;
- *les informations incorrectes concernant un contribuable inscrit au registre*: on connaissait déjà l'importance de la qualité des données, mais cette catégorie montre en outre que des informations incorrectes peuvent entraîner la perte d'une partie des recettes fiscales.

##### (2) Risques liés au dépôt des déclarations

Risque que les recettes fiscales soient réduites par les contribuables ne présentant pas leur déclaration dans les délais.

Afin d'apporter des mesures préventives et correctrices appropriées, il est nécessaire de pouvoir cibler les contribuables susceptibles de présenter leurs déclarations en retard ou pas du tout. Bien que ce risque ne puisse être ignoré lors d'un audit, les administrations fiscales disposent toutefois de plusieurs autres possibilités de traitement.

(3) Risques liés au paiement

Risque que les recettes fiscales soient réduites par le non paiement de montants dus au titre des déclarations et des évaluations fiscales. Il se peut que le risque lié au paiement et le risque lié au dépôt soient étroitement liés, mais il est important de les analyser séparément car les traitements peuvent varier .

(4) Risques liés à la déclaration

Risque que les recettes fiscales soient réduites parce que les montants figurant sur la déclaration fiscale sont incorrects du fait d'une erreur ou d'un acte délibéré. Généralement, la plupart des administrations fiscales se concentrent sur ce type de risque dans l'intention de détecter les cas à auditer. Il est toutefois de plus en plus largement admis qu'il existe d'autres possibilités de traitement permettant de vérifier que les déclarations des contribuables sont correctes et, en cas d'erreurs ou de fraude, de prendre des mesures correctrices.

En classant les risques dans les catégories susmentionnées, les administrations fiscales seront mieux à même de choisir le traitement qui convient. Chacun de ces types contient un large éventail de sous-ensembles et de risques particuliers.

#### 2.4.2. Niveaux d'identification

L'un des principaux objectifs des administrations fiscales étant de veiller à ce que le montant exact de l'impôt soit payé, il est préférable de commencer la phase de détermination des risques en répondant à la question «qu'est-ce qui manque ?» (l'écart fiscal, c'est-à-dire la recette fiscale potentielle moins la recette fiscale effective). Cet écart reflète la portée financière du secteur à risques. Le calcul de l'écart est complexe et requiert parfois une aide statistique, fondée sur des recherches, des données et des analyses. Dans certains cas, on doit se contenter d'une estimation approximative.

Dans la mesure du possible, l'écart calculé peut être ventilé entre plusieurs cas de figure: évasion fiscale «presque légitime», fraude, non-respect grave, erreur, dettes, etc. On obtient ainsi des informations supplémentaires sur les domaines à examiner. L'écart peut également être ventilé entre différents secteurs. Il peut arriver que le problème principal réside tout simplement dans le fait que de nombreux contribuables potentiels ne sont pas connus de l'administration fiscale. Dans d'autres cas, ce sont les contribuables qui déclarent des revenus nettement inférieurs à leurs revenus réels. Il se peut également que les deux problèmes se posent en même temps. Enfin, un dernier élément est à prendre en compte pour l'écart fiscal: la contribution selon l'importance du contribuable (grandes, moyennes et petites

entreprises). Ce dernier examen peut aider à orienter l'identification des risques.

D'un point de vue purement théorique, la somme des risques détectés doit être égale au total de l'écart fiscal. Les risques peuvent être déterminés grâce à des approches descendantes ou ascendantes.

Les risques peuvent être déterminés et définis à différents niveaux. L'une des méthodes de détermination des risques consiste à partir d'un niveau supérieur/général, puis de descendre au niveau du contribuable pour une description détaillée du risque.

- niveau général: une analyse globale des domaines à risque ou des groupes de contribuables présentant différents niveaux de respect de la législation;
- niveau intermédiaire: domaines à risques/groupe de contribuables, notamment la «sous-déclaration» de revenus ou les risques liés à un groupe de contribuables présentant un niveau spécifique de respect des règles fiscales;
- niveau détaillé: identification des contribuables/des domaines à risques. Il s'agit notamment du nombre de contribuables présentant un risque élevé de sous-déclaration de revenus, ou de l'établissement d'une liste de contribuables susceptibles de présenter un niveau de respect relativement bas, et d'une analyse générale des risques qui y sont associés.

Cette approche est généralement utilisée en mode descendant, mais une approche ascendante est également possible, associée aux sources utilisées pour l'identification.

Il convient également de ne pas perdre de vue la différence entre les activités à risques et les acteurs à risques. Certaines activités présentent un degré de risque plus élevé que d'autres. Il en va de même pour les contribuables: ils présentent des degrés divers de respect de la législation. La détermination des risques doit toujours tenir compte de ces deux éléments.

Une analyse générale des risques peut être utile à ce stade car elle donne un aperçu de la situation, sans trop de détails. Ce document, qui est simplement enregistré, fournit une vue d'ensemble de l'écart fiscal et de sa subdivision en différents domaines. Il décrit également l'évolution démographique et économique ainsi que les éventuelles différences régionales, y compris les principaux risques et les récentes tendances. Dernier point important, ce document indique la voie pour l'identification des activités.

#### *2.4.3. Domaines de risque/groupes de contribuables à risques*

Le domaine de risque d'un groupe de contribuables est le point de départ d'une identification de niveau intermédiaire.

##### ***Domaine à risques***

Un domaine à risques comprend un ensemble de risques liés entre eux, ayant notamment trait au chiffre d'affaires ou à une partie spécifique de la



législation fiscale. Différents domaines peuvent être définis et inscrits dans un registre des risques (base de données nationale).

Il est important de cerner les risques domaine par domaine tout comme il convient de reconnaître qu'un risque dans un certain domaine peut avoir une incidence sur un ou plusieurs risque(s) dans d'autres domaines.

### ***Groupes de contribuables***

Les contribuables peuvent être regroupés de différentes façons, par exemple par secteur (construction, commerce électronique, etc.), degré d'importance, forme juridique, niveau de respect de la législation ou une combinaison de ces secteurs. Le niveau de respect de la législation résulte toujours d'un calcul approximatif, sur la base de critères renseignant sur le comportement (fiscal) connu d'un contribuable, par exemple:

- la régularité des déclarations fiscales;
- la présence de paiements supplémentaires;
- la qualité de l'administration (tenue du registre);
- la présence de corrections sur une déclaration fiscale antérieure;
- la régularité du paiement de l'impôt.

Le niveau de respect de la législation peut être représenté sous la forme d'un triangle appelé «pyramide de la discipline fiscale».

Le degré d'importance peut être mesuré de différentes façons. Le chiffre d'affaires peut être un indicateur ou le montant du solde total. Utilisé spécifiquement à des fins fiscales, le montant de l'impôt annuel acquitté (uniquement TVA ou TVA plus impôts directs) peut servir d'indicateur.

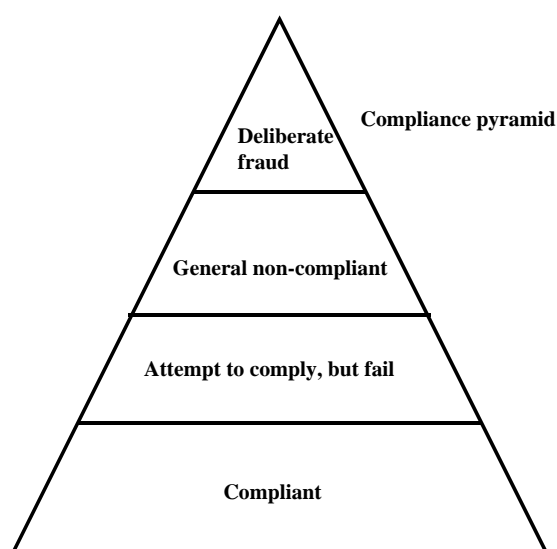


Figure: Pyramide de la discipline fiscale (fraude délibérée, non-respect général, tentative de respect échouée, respect)

#### 2.4.4. *Identification des risques*

La détermination des risques comprend une estimation (approximative) du risque lié à l'écart fiscal, du nombre de contribuables/contribuables concernés et des liens éventuels avec d'autres domaines à risques. Au dernier niveau, le plus bas, le domaine à risques est subdivisé en risques détaillés et les groupes de contribuables potentiellement concernés sont identifiés et définis. Par exemple, si le point de départ était le risque de sous-déclaration d'un chiffre d'affaires, l'étape finale consistera à identifier les secteurs dans lesquels le risque est (très) élevé, notamment les pubs.

Si le point de départ était le groupe de contribuables, le niveau final comprend une description des domaines à risques au sein du groupe défini. Par exemple, lorsque le point de départ était un secteur à haut risque comme les pubs, l'étape finale consiste à identifier les domaines à risque dans ce secteur, notamment la sous-déclaration de chiffre d'affaires.

La combinaison des deux points de départ donne une vision claire des risques, prête à être analysée.

#### 2.4.5. *Sources pouvant servir à l'identification des risques*

Plusieurs sources sont disponibles pour l'identification des risques. Aucune d'elle n'est parfaite et ne suffit pour un résultat complet. Ce dernier ne peut être obtenu que grâce à une utilisation équilibrée et combinée de toutes les sources disponibles.

##### (1) Prévisions

Suivre l'évolution du monde extérieur permet de disposer d'informations utiles à l'identification de nouveaux risques ou de risques en mutation. Ce processus est pour ainsi dire permanent. Il comprend des informations en provenance des médias, de recherches (prévisions) et d'autres sources. La coopération avec d'autres administrations fiscales et avec des organismes d'exécution de la législation peut également permettre un échange d'expériences et la découverte de nouveaux risques. Il s'agit de s'informer sur la situation présente pour avoir une idée de l'avenir. À titre d'exemple, la recherche dans le domaine du développement de nouveaux opérateurs commerciaux fournit des informations sur le nombre escompté de «start-ups» mais aussi sur les secteurs en pleine expansion. Il est possible de préparer la couverture des risques dans ces secteurs sur la base de niveaux de risques.

##### (2) Aide de la société

L'identification des risques peut également être effectuée grâce à l'aide de la société en général. Cette aide peut venir non seulement des organisations sectorielles, des organisations de consommateurs ou des organisations de conseil fiscal, mais aussi des citoyens eux-mêmes. Dans certains cas, les intérêts des organisations coïncident avec ceux de l'administration fiscale et une coopération est possible dans le cadre d'une relation profitable pour tous. En outre, il est nécessaire que des rapports ponctuels soient fournis. Les organisations commerciales ou sectorielles peuvent notamment fournir des

informations sur les domaines à risque du secteur d'activité ainsi que des informations sur les entreprises contrevenantes.

(3) Nouvelle législation

L'adoption d'une nouvelle législation fiscale, mais parfois aussi d'une autre législation, peut générer de nouveaux risques et en faire disparaître d'autres. À ce stade, il convient de se mettre à la place du contribuable. Quels éléments de la nouvelle législation offriront de nouvelles possibilités d'infraction ?

(4) Exploration des données/analyse des risques

L'utilisation de techniques modernes d'exploration des données peut induire une identification de risques encore non identifiés. Il en va de même pour l'analyse des risques. La phase d'analyse des risques suit habituellement celle d'identification, mais il se peut que l'analyse mette en lumière de nouveaux risques.

(5) Audits de type aléatoire

La pratique d'audits sur des contribuables choisis de façon aléatoire poursuit plusieurs objectifs: identifier un niveau de respect sous-jacent, mais aussi répertorier de nouveaux risques. Il va de soi que pour un résultat optimal, ce type d'audit doit être confié à une équipe expérimentée et adéquatement qualifiée.

(6) Enquêtes pionnières: «sondages/exercices pilote»

Dans certains domaines, des groupes de contribuables ont été identifiés comme présentant un risque plus élevé ou nouveau; des enquêtes pionnières peuvent alors se révéler utiles. Elles permettront non seulement de cerner les risques réels, mais également d'apprendre à les gérer le plus efficacement possible.

(7) Informations venant du personnel concerné

Dernier point tout aussi important, l'identification des risques repose également sur l'agent du fisc, le professionnel et le personnel en contact avec le public. Ces personnes sont chaque jour en contact avec le contribuable. Un esprit ouvert est nécessaire pour repérer les faits nouveaux et les nouvelles évolutions dans les activités du contribuable. Certaines de ces nouveautés indiquent peut-être de nouveaux risques ou des risques en cours de modification. Il va sans dire que l'existence de procédures simples permettant de signaler de nouveaux risques incitera le professionnel à échanger ses connaissances avec ses collègues.

Les trois dernières sources fournissent des informations pour une approche ascendante de l'identification des risques. L'identification des risques n'a pas lieu à un niveau central. Elle peut être partiellement réalisée au niveau régional ou local, probablement en collaboration avec les autres niveaux. La combinaison des risques identifiés et du degré d'occurrence estimé permet de visualiser le domaine à risques.

#### *2.4.6. Représentation des risques*

La phase d'identification des risques aboutit à la représentation des risques. Celle-ci indique les domaines, les groupes de contribuables ou les secteurs potentiellement à risques. La représentation peut permettre de faire des choix en vue de la phase suivante, l'analyse des risques (par exemple vers quels domaines l'analyse doit s'orienter). Toutefois, seule une version correspond à la réalité. Il convient donc de veiller à la description des risques pour éviter que des risques identiques, présentés ou classés différemment, figurent deux fois sur la liste.

La représentation des risques n'est pas effectuée seulement une fois durant une période déterminée, par exemple annuellement. C'est un processus continu et dynamique qui suit l'évolution du monde environnant l'administration fiscale. Une approche globale est donc absolument nécessaire pour une identification correcte des risques. La rapidité avec laquelle l'identification des risques s'adapte aux changements contribue à la flexibilité et à l'efficacité de l'administration fiscale.

### **2.5. Analyse des risques**

Durant la phase d'analyse des risques, les risques et les contribuables à risque identifiés lors de la phase précédente sont systématiquement évalués et regroupés par ordre d'importance. Les facteurs pris en compte sont la fréquence (le nombre de risques/d'opérateurs à risques), la gravité (la probabilité que le risque se matérialise) et les conséquences (notamment le montant concerné). Il ne suffit pas, toutefois, de découvrir ce qui se passe et d'en établir l'origine. L'analyse des risques pose également la question du «pourquoi»: pour quelle raison observe-t-on un non-respect des règles dans des domaines spécifiques? Cette question est importante car elle contribue à l'appréciation et au choix de la forme de traitement la plus efficace. À titre d'exemple, si le non-respect est dû à la complexité d'une certaine partie de la législation fiscale, le traitement peut consister à informer le public.

L'analyse des risques requiert habituellement l'utilisation de systèmes informatiques du fait du volume important de données. Il est toutefois possible, et parfois préférable, d'analyser et d'évaluer manuellement; dans certains cas, l'intelligence et l'expertise humaines sont indispensables. Les deux méthodes peuvent évidemment être combinées: à une évaluation informatique approximative succède une appréciation spécifique effectuée par le personnel. L'analyse des risques peut être réalisée au sein de l'administration, de façon centrale ou locale, ou dans le cadre d'une collaboration.

#### *2.5.1. Sources*

L'analyse des risques est effectuée à partir des bases de données provenant de différentes sources. Dans le monde d'aujourd'hui, de nombreuses sources sont disponibles, mais seul un nombre limité d'entre elles peuvent servir à l'analyse des risques. On peut regrouper ces sources dans les catégories suivantes:

- données économiques et fiscales, notamment taux de croissance économique, salaires moyens, etc.;

- données fournies par les contribuables, notamment celles contenues dans les déclarations fiscales;
- données fiscales recueillies par les administrations, notamment la date du dernier contrôle du respect, le nombre de déclarations présentées en retard;
- données fournies par un tiers, par exemple une banque;
- informations disponibles sur l'internet.

Les informations ou données pouvant être utilisées dans l'analyse sont uniquement limitées par:

- la capacité de capture des informations;
- la légalité de la capture d'informations;
- la valeur ajoutée par de nouvelles informations ou données à celles déjà disponibles (risque d'un excédent d'informations);
- la capacité des systèmes informatiques utilisés;
- les coûts de collecte de nouvelles données.

### 2.5.2. Analyse

Lorsque les données sont prêtes, les risques identifiés doivent être analysés. Durant l'analyse des risques, ceux-ci sont examinés dans le but d'en dégager les caractéristiques et éléments essentiels. La phase d'analyse pure consiste à rassembler et à comprendre des données informatiques ainsi que des connaissances et des conceptions humaines. Il est possible d'obtenir des *connaissances* (conceptions) en associant *données* et *informations*. Les données peuvent être entrées dans une base de données, notamment sous forme de nombres. Le regroupement des données permet d'obtenir des informations et de dégager un sens. La connaissance est une compréhension plus approfondie de ces informations. L'ensemble ressemble à un puzzle géant. Les données sont les pièces du jeu. En les rassemblant, on obtient des informations. En comprenant le sens de la représentation obtenue, on acquiert la connaissance.

Dans la plupart des cas, les données n'ont pas de valeur intrinsèque si elles sont prises isolément. Elles acquièrent une valeur en étant comparées ou mises en relation avec d'autres. Cette comparaison est appelée une *variable*. Une variable doit être évaluée afin de pouvoir orienter vers un risque. Le résultat est un *indicateur de risque*. Les indicateurs de risque peuvent révéler divers types de risques.

Dans un environnement automatisé, un indicateur de risque peut prendre la forme d'un critère de sélection qui, en conjonction avec certains paramètres, «sort» une déclaration fiscale pour traitement des risques car les chiffres contenus dans la déclaration dépassent le critère en question.

À titre d'exemple, il est possible de calculer le risque de sous-déclaration de chiffre d'affaires. Le montant du chiffre d'affaires peut être obtenu de différentes sources, mais la plus fiable est la déclaration de TVA. Le chiffre d'affaires (donnée) est une des composantes de la déclaration fiscale. Il peut

être comparé au montant déclaré pour la période précédente ou par des contribuables au profil similaire. On détermine un indicateur de risque en évaluant la variable, notamment pour vérifier que la croissance du chiffre d'affaire est inférieure à x %.

Il existe en outre des indicateurs et des variables plus complexes. C'est pourquoi des connaissances spécifiques sont nécessaires durant la phase d'analyse et l'utilisation de techniques telles que l'exploration de données et l'entreposage de données supposent des connaissances en TED. L'automatisation continuant de se développer, de nouvelles possibilités ne manqueront pas d'apparaître dans ce domaine.

### 2.5.3. Calendrier de l'analyse

Plus longtemps un contribuable reste enregistré, plus on peut recueillir de données. Pour être efficace, l'analyse de risques nécessite des données exactes; il en résulte que plus le nombre de données disponibles est important, plus il est probable que les prévisions se révéleront justes. La décision du moment et de l'opportunité de l'intervention requiert autant de talent que de science; cette décision sera déterminée par un grand nombre de facteurs et notamment de la stratégie globale de l'administration fiscale. Comme l'identification des risques, le calendrier est un élément important de l'analyse des risques. Plus un risque est analysé tôt, plus il pourra être traité rapidement et donc, plus faible sera le risque de perte de recettes fiscales et plus grand sera l'effet préventif.

#### (1) Pré-enregistrement

Lorsqu'elles examinent les risques liés au registre, les administrations ont généralement pour objectif de veiller à ce que toute personne percevant des revenus imposables soit identifiée et enregistrée au moment approprié. C'est encore le cas aujourd'hui, mais il est à présent impératif, du fait de l'ampleur prise par la fraude «carrousel», que des contrôles soient effectués pour vérifier que le demandeur a le droit légal d'être enregistré. Dans le cadre du processus d'enregistrement, les administrations peuvent souhaiter comparer l'application avec:

- d'autres enregistrements sous le même code postal;
- des adresses de complaisance connues;
- un numéro de mobile comme unique contact téléphonique;
- des comptes bancaires;
- des bases de données suspectes;
- des agences de crédit de référence;
- d'autres données émanant de départements ministériels, etc.

On peut notamment tenter de déjouer la fraude en prenant contact le plus tôt possible avec le contribuable afin de l'enregistrer. Il convient de noter que le nombre de fraudeurs essayant d'obtenir un enregistrement auquel ils n'ont pas droit ne représente probablement qu'un très faible pourcentage du nombre total et que le traitement retenu devra être proportionnel au risque. Il

existe également des possibilités de traiter les risques potentiel avant même qu'un contribuable soit enregistré; visant davantage à prévenir qu'à guérir, ces possibilités incluent notamment la mise à disposition d'informations et de conseils clairs et utiles.

## (2) Post-enregistrement

Sauf pour les conseils et l'information concernant les risques liés au dépôt de la déclaration, au paiement et à la déclaration elle-même, l'intervention ne peut avoir lieu que lorsqu'un risque potentiel se concrétise, c'est-à-dire après l'enregistrement. L'analyse des risques peut intervenir à différents moments:

### (a) à la réception des déclarations fiscales.

Lorsque la déclaration fiscale est reçue par une administration, un certain nombre de contrôles fondés sur des règles peuvent être effectués:

- la relation entre différents chiffres de la déclaration peut être contrôlée pour vérifier à la fois l'exactitude et la crédibilité des données déclarées;
- la déclaration reçue peut être comparée aux déclarations précédemment présentées par le contribuable afin de mettre en évidence d'éventuelles incohérences;
- des comparaisons peuvent être faites avec d'autres contribuables au profil similaire (importance, type d'activité marge, etc.);
- des comparaisons avec des normes et des standards.

Ces contrôles sont particulièrement utiles lorsqu'une déclaration fiscale est demandée, mais ils peuvent également servir à l'administration lors du paiement des impôts. Le résultat des contrôles déterminera le type d'action nécessaire pour traiter le risque détecté.

### (b) Périodiquement

Outre les contrôles susmentionnés, ou à la place de ceux-ci, les administrations devront effectuer une analyse sur une période de temps déterminé afin de s'assurer que les risques ont été correctement identifiés. Il s'ensuit que le traitement retenu sera appliqué après cette analyse périodique. À moins qu'il soit impératif de traiter un risque dans un bref délai, la plupart des administrations fiscales préféreront étaler leur activité sur plusieurs mois ou années.

### (c) Ponctuellement

Il arrive que les sources servant à l'analyse ne soient pas structurelles. Dans ce cas, l'analyse doit être effectuée dès que possible après la réception des données.

#### 2.5.4. Résultat opérationnel

L'analyse des risques permet de connaître un ou plusieurs des domaines suivants:

- les caractéristiques des contribuables concernés;
- les raisons du comportement du contribuable;
- la fréquence probable du risque;
- les indicateurs/règles de sélection et les paramètres retenus;
- les conséquences;
- la tendance: si le risque est en train d'augmenter ou de diminuer;
- les possibilités de traitement;
- le coût du traitement;
- l'impact sur les objectifs de l'administration fiscale: faible, moyen, élevé, très élevé.

La probabilité consiste à connaître les risques d'occurrence d'un évènement. La fréquence indique le nombre de fois où cet évènement se produira. Lors de l'étude d'un domaine à risques, il apparaît que la probabilité d'évasion fiscale est souvent de 100 %, mais cette information n'est pas pertinente. L'information nécessaire consiste à connaître la fréquence de l'évasion fiscale dans le domaine à risques. Dans le cas d'un seul contribuable, il est intéressant de connaître la probabilité de l'évasion fiscale. Les conséquences comprennent un grand nombre de facteurs divers, mais elles doivent être rapportées aux objectifs de l'administration. Une conséquence est négative lorsque l'administration n'a pas atteint ses objectifs. La conséquence doit donc être subdivisée en différents facteurs tels que le montant de l'impôt (ampleur), l'impact sur la confiance du public dans le système fiscal, le risque d'infection, etc.

Il convient de reconnaître qu'il n'est pas possible d'obtenir 100 % de résultat. En effet, certaines données manquent ou sont inappropriées, certaines techniques sont inadaptées et il se peut également que les capacités et la créativité humaines en matière de fisc aient été sous-estimées.

### 2.6. Classement, hiérarchisation et évaluation des risques

La phase précédente d'analyse des risques aboutit à la détermination de risques et de contribuables à risques en termes de nombre, niveau, étendue, possibilités de traitement et coûts. L'objectif central de la phase de l'évaluation des risques consiste à sélectionner les risques à traiter, compte tenu des types de traitement disponibles et des ressources existantes (par exemple: le nombre d'heures de travail et les compétences du personnel). Les deux types d'informations (risques et ressources à disposition) sont donc requises à ce stade.

L'étendue donne une indication de la perte directe de recette en cas d'acceptation du risque. D'autres pertes de recettes sont possibles, notamment l'élévation éventuelle du niveau de respect des règles pour un groupe de contribuables. D'autres évènements peuvent également se produire au-delà des pertes directes ou indirectes de recettes. La concurrence déloyale en est un exemple, tout comme les sentiments



d'inégalité et la critique sociale, qui peuvent tous avoir une incidence négative sur la réputation de l'administration fiscale.

### *2.6.1. Classement et hiérarchisation*

Les risques identifiés et analysés doivent être classés et hiérarchisés car ils diffèrent les uns des autres de plusieurs façons, notamment en termes de financement, de traitement approprié (capacité ou calendrier) ou d'impact.

Les indicateurs intervenant dans ce processus sont:

- le montant de l'impôt directement concerné; ce montant est plus ou moins déterminé durant la phase d'analyse des risques;
- le montant éventuel de l'impôt indirectement concerné. Ce montant peut être estimé approximativement durant la phase d'évaluation ou, éventuellement, durant la phase d'analyse. Il est lié à l'écart fiscal. Les informations provenant de ce domaine peuvent également servir à ce stade;
- les ressources disponibles pour le traitement. Celles-ci peuvent être exprimées en jours ou heures de travail, mais on obtient plus d'informations en utilisant le rapport «impôt par heure», c'est-à-dire le rendement des investissements;
- un effet dissuasif: le traitement de certains risques peut avoir un effet dissuasif positif sur le grand public et les contribuables, tandis que la couverture d'autres risques peut avoir une incidence négative. Il est essentiel d'en être pleinement conscient car c'est l'occasion pour l'administration fiscale de trouver la bonne approche, avec les mêmes ressources, et d'agir positivement sur les domaines les plus indirects tels que les niveaux de respect et l'assistance et l'image auprès du public;
- des effets sur le public et sur le respect des règles fiscales: la prise en compte de certains risques ou de groupes de contribuables peut avoir un effet plus important sur l'acceptation par la société et/ou le degré de respect des règles par les contribuables que le traitement d'autres risques;
- les aspirations politiques: certaines risques doivent parfois être couverts du fait de promesses faites au Parlement. Citons également le souhait d'accorder une plus grande attention à des risques spécifiques au moment d'introduire une nouvelle législation et celui «d'éduquer» correctement le contribuable;
- l'image: l'image que l'administration fiscale veut donner d'elle, non seulement en termes de «gentille» ou «méchante», mais aussi le niveau souhaité de persévérance et de détermination sont des éléments qui peuvent jouer un rôle. Le choix de risques spécifiques peut ou non renforcer cet impact;
- la sélection aléatoire: outre les contribuables choisis sur la base de risques spécifiques, d'autres contribuables sélectionnés de façon aléatoire peuvent également être pris en compte. Tous les contribuables sont donc susceptibles de retenir l'attention du fisc et, au besoin, de se voir appliquer un traitement. Cette sélection aléatoire peuvent aboutir à l'identification de nouveaux risques ou de nouveaux modes de détection

et de couverture. Enfin et tout aussi important, les résultats obtenus peuvent servir d'indicateur de l'efficacité du processus de gestion des risques utilisé.

La comparaison (évaluation) des éléments susmentionnés entre eux est un processus interne. Le contexte, la stratégie et les objectifs fixés joueront un rôle important dans ce processus qui peut avoir lieu à un niveau central ou local ou aux deux niveaux à la fois. Le processus de classement et de hiérarchisation des risques est de ce fait très dynamique. Il aboutit à l'établissement d'une liste de risques classés et hiérarchisés.

### 2.6.2. *Évaluation des risques*

Après le classement et la hiérarchisation, il convient d'évaluer les risques pouvant être traités et ceux ne pouvant l'être. La sélection des risques à traiter en fonction des ressources disponibles revient à identifier les risques qui ne seront pas acceptés et ceux qui doivent l'être. Les ressources supplémentaires permettent de traiter un plus grand nombre de risques, mais cela n'est peut-être pas une bonne chose. Une approche positive consiste à accepter délibérément des risques spécifiques du fait de leur faible importance (financière ou sociale) ou parce qu'ils ne peuvent être détectés ou couverts. La concentration de ressources supplémentaires dans ces domaines n'est pas une solution car ces risques ne sont alors pas traités efficacement.

Il existe en fait trois types de traitement pouvant être appliqués de diverses façons. Ils sont présentés en détail dans le chapitre suivant; il s'agit:

- (3) du transfert de risque à d'autres parties;
- (4) de la réduction du risque, en utilisant des méthodes visant à en minimiser la fréquence et/ou l'ampleur à l'avenir;
- (5) la couverture du risque, en agissant de manière à neutraliser l'incidence d'un risque déjà survenu.

La méthode la plus simple, le transfert de risque, n'est possible que dans certains domaines. Il s'ensuit que la réduction et la couverture du risque sont les deux principales possibilités de traitement des risques. Le contexte, la stratégie et les objectifs joueront à nouveau un rôle. D'un côté, l'application de la législation doit être aussi équitable que possible et de l'autre, l'administration fiscale doit, pour être efficace, faire des choix en ce qui concerne le degré d'analyse. Le traitement doit donc être exécuté de façon professionnelle et se fonder sur des arguments rationnels et non des choix arbitraires.

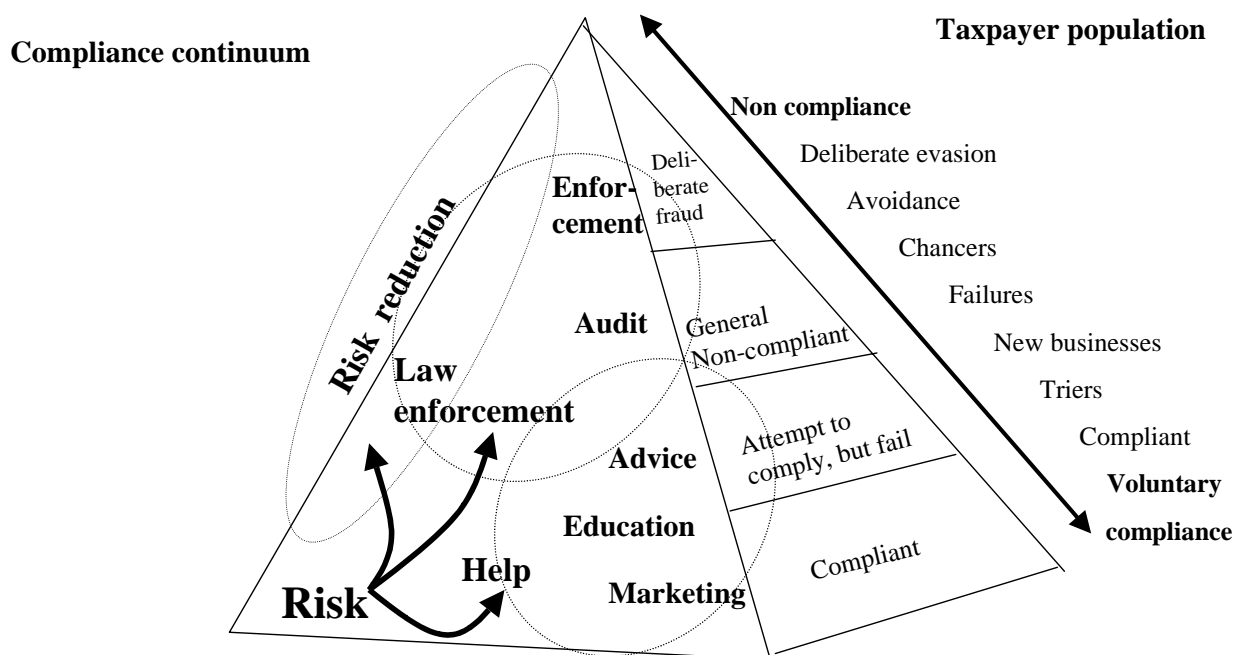
Les activités de réduction et de prévention sont en général menées *avant* l'arrivée de la déclaration fiscale, tandis que celles de couverture des risques le sont *après*. En outre, la réduction des risques est plus générale par nature et cible rarement un seul contribuable qui, du reste, est parfois totalement anonyme. En revanche, les activités de couverture des risques portent presque toujours sur un contribuable donné.

Les administrations fiscales étant tenues de tirer au mieux parti de ressources limitées, humaines notamment, elles s'emploieront à minimiser les coûts de mise en œuvre. La préférence devrait donc aller aux formes de traitement garantissant un certain niveau d'efficacité, tout en faisant une consommation minimale des ressources.

En d'autres termes, les formes de traitement du risque par réduction seront généralement utilisées en priorité, puis les méthodes consistant à couvrir le risque avec des capacités limitées et, enfin, celles consistant à couvrir le risque avec des capacités plus importantes. La solution la plus efficace serait de combiner et d'équilibrer les actions de prévention/réduction et les actions de couverture. On parvient souvent à un résultat optimal en combinant plusieurs actions ou types de traitement. La raison d'être de la gestion des risques est de permettre d'allouer les ressources le plus efficacement possible afin d'obtenir un résultat optimal.

Les nombreuses mesures disponibles peuvent être utilisées pour un risque ou un contribuable spécifique, mais également à un niveau plus général. Les mesures à prendre dépendent des spécifications du risque et du contribuable. Idéalement, elles doivent permettre de situer un contribuable sur la pyramide de la discipline fiscale. Il va de soi qu'un fraudeur n'a pas besoin d'une assistance ou de conseils ou qu'une enquête approfondie n'est pas nécessaire dans le cas d'un contribuable respectueux des règles. Lorsque l'analyse aura permis de déterminer le niveau de respect du contribuable, une décision appropriée pourra être prise. Toutefois, l'analyse se limitera souvent à orienter vers certains domaines à risques ou une certaine hiérarchie des risques et n'aide pas à situer le contribuable sur l'échelle de la discipline fiscale.

Figure: Continuum de la discipline fiscale – Contribuables – Réduction des risques (risque; assistance; application de la législation; application, audit, conseils, information, communication) – (fraude délibérée, non-respect général, tentative de respect échouée, respect) – (non-respect, évasion délibérée, évasion, arnaque, tentatives échouées, nouvelles sociétés, tentative de respect, respect, respect volontaire)



Le continuum ou spectre de la discipline fiscale permet de visualiser le rapport entre le respect, représenté précédemment dans la pyramide, et l'effet optimal des différents types de traitement.

Tous ces éléments doivent être pris en compte lors de l'évaluation des risques à traiter et du choix du traitement le mieux adapté. La phase d'évaluation aboutit à un mélange de risques qui seront traités d'une façon ou d'une autre au cours d'une période donnée. L'évaluation des risques peut être effectuée au niveau central ou local, ou aux deux niveaux à la fois. Il est souvent possible et même préférable que l'évaluation intervienne à des niveaux inférieurs au niveau central car elle apportera ainsi une valeur ajoutée à la phase d'analyse des risques et aux phases de classement et de hiérarchisation des risques.

## 2.7. Traitement des risques

Une fois que les contextes pertinents ont été définis et qu'il a été procédé à l'analyse et à l'évaluation des risques requises, l'étape suivante du processus de gestion des risques consiste à appliquer le traitement adéquat, au bon moment et de la bonne manière. Les possibilités de traitement sont les suivantes:

- transférer le risque à d'autres parties (2.7.1),
- réduire le risque (2.7.2),
- couvrir le risque (2.7.3).

Le traitement des risques peut être défini comme «le processus permettant de neutraliser l'incidence négative du risque sur la réalisation des objectifs de l'administration». Il va sans dire que le traitement doit toujours être effectué de la manière la plus efficace et la plus performante qui soit. La façon dont procédera l'administration fiscale peut être définie dans un programme de travail, une sorte de plan décrivant les modalités du traitement de plusieurs risques évalués. Ce

programme peut être établi à plusieurs niveaux organisationnels de l'administration. Naturellement, le plus détaillé sera le niveau local.

### 2.7.1. *Transfert des risques*

Il se peut qu'un autre ministère ou un organisme extérieur soit mieux placé pour gérer les risques identifiés. C'est par exemple le cas du risque lié au paiement. Si la législation le permet, il est possible de demander à une banque de se porter garante des créances fiscales à venir. Le risque de non-paiement est alors transféré de l'administration fiscale à un autre organisme, une banque en l'occurrence. Vu sous cet angle, le transfert de risques peut être considéré, de par ses effets, comme la forme la plus radicale de la réduction des risques. Néanmoins, étant donné que le risque existe toujours, même s'il pèse sur une autre partie, il convient de considérer cette manière de procéder comme une forme de traitement à part entière.

### 2.7.2. *Réduction des risques*

Plus les risques peuvent être réduits en amont, plus les efforts à déployer en aval seront limités. La réduction des risques peut être considérée comme une forme particulière de couverture des risques. Elle peut s'effectuer en plusieurs étapes et de différentes manières:

- limiter les possibilités
- prévenir les erreurs involontaires
- prévenir les erreurs intentionnelles

#### **Limiter les possibilités**

*«Faire en sorte qu'il soit impossible de commettre des erreurs»*

La probabilité que des erreurs, intentionnelles ou accidentelles, soient commises peut être réduite. La réduction à un niveau nul signifie que les erreurs ne peuvent plus être commises et donc, que le risque disparaît: il n'est plus *possible* de faire des erreurs. Les mesures envisageables sont les suivantes:

- *Modification*: Les dispositions législatives ou réglementaires qui constituent une source importante de risque peuvent être remplacées par d'autres dispositions, plus sûres et plus faciles à appliquer.
- *Abrogation*: Par l'abrogation de dispositions législatives ou réglementaires, tous les risques sont réduits à zéro. Par ailleurs, le bénéfice des dispositions en question, que ce soit en termes de recettes ou de régulation sociale, disparaît également.
- *Cohérence*: Il arrive que le même élément soit défini différemment dans plusieurs textes législatifs ou réglementaires. En garantissant une certaine cohérence à cet égard, on réduit la probabilité que des erreurs surviennent.
- *Consultation et conventions*
  - *avec les organismes de conseil fiscal* au sujet de l'interprétation de la loi dans certains cas de figure ou dans des secteurs particuliers;

- avec les organisations actives dans les secteurs concernés au sujet de l’interprétation de la loi dans certains cas de figure ou à propos de la valorisation d’éléments particuliers;
  - avec le contribuable afin d’expliquer les dispositions du droit fiscal applicables dans certains cas de figure.
- *Seuils*: Par l’introduction d’un seuil dans la législation, bon nombre de risques (pour la plupart mineurs) disparaissent. En revanche, de nouveaux risques apparaissent autour du niveau du seuil.
  - *Montants forfaitaires*: L’utilisation de montants forfaitaires permet de régulariser certaines parties de la législation en y introduisant des présomptions légales. De cette manière, il est possible de réduire la complexité du système. Les études sectorielles en Italie (*studi di settore*) sont un exemple de ces montants forfaitaires.
  - *Numérisation*: En utilisant des programmes de déclaration fiscale en ligne, il est possible d’éviter les ruptures de support (transfert des données de la déclaration papier dans la machine). Si les erreurs d’encodage s’en trouvent réduites, les sources d’irritation sont également moins nombreuses pour le contribuable.
  - *Tests de validité*: Des tests de validité peuvent être prévus, notamment dans les programmes de déclaration en ligne, ce qui rend certaines erreurs impossibles à commettre.
  - *Autorisations*: L’octroi d’une autorisation peut être lié à certaines exigences spécifiques, par exemple l’obligation pour le contribuable de tenir une comptabilité plus facile à contrôler.

### **Prévenir les erreurs involontaires**

*«Faire en sorte qu’il soit difficile de commettre des erreurs»*

Toutes les erreurs commises par le contribuable ne sont pas intentionnelles, certaines peuvent en effet être involontaires. C’est pourquoi il est nécessaire que l’administration fiscale apporte son soutien aux contribuables et leur inculque la manière dont il convient de procéder. L’administration apparaît ici dans toute sa dimension de service, dans son rôle de main secourable.

- Compréhensibilité de la législation et des déclarations fiscales

Plus les déclarations fiscales et la législation seront faciles à comprendre, moins le contribuable commettra d’erreurs involontaires.

- Accessibilité et clarté des informations de soutien

Si les notes explicatives accompagnant les formulaires de déclaration, tout comme les avis au public et les brochures sur certains sujets particuliers, sont facilement accessibles et compréhensibles, le nombre d’erreurs involontaires devrait s’en trouver réduit.

- Information

Grâce aux médias de masse – presse écrite, radio et télévision –, il est possible de toucher un très grand nombre de contribuables et de les informer

au sujet de certaines questions fiscales. La nature des canaux d'information utilisés, publicité, spots télévisés ou radiodiffusés, ainsi que leur coût, détermineront le type de messages à adresser aux contribuables pour les informer quant aux modifications importantes et aux endroits où ils peuvent obtenir davantage de renseignements.

- Facilité des contacts

Plus facilement le contribuable pourra prendre contact avec l'administration fiscale d'une manière qui lui convienne et au moment où il le souhaite, plus tôt il sera enclin à le faire.

- *Internet*: L'internet est accessible 24 heures sur 24 et facile à mettre à jour. Il offre la possibilité d'obtenir des informations générales plus ou moins adaptées aux besoins particuliers des contribuables.
- *Téléphone*: Le téléphone est un moyen de communication envers lequel certains groupes de contribuables ont moins d'inhibitions. L'accessibilité du service à des heures adaptées aux besoins de l'utilisateur facilite son utilisation.
- *Guichets*: Au bureau des contributions, le contribuable peut obtenir un contact personnel avec les agents du fisc. L'accès est néanmoins plus restreint, étant donné le caractère local du bureau et la disponibilité limitée du personnel.

Il va de soi que plus le service est adapté à la situation spécifique du contribuable, plus son coût augmente. Dans un souci d'efficacité, l'administration fiscale doit donc prévoir une utilisation optimale des canaux d'information disponibles en fonction des différents types de demandes.

- Consultation préalable

La consultation préalable est une manière particulière de fournir des informations, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un service à sens unique mais d'une communication réciproque entre les deux parties et que cette consultation intervient avant que le problème fiscal ne se pose réellement. Le contribuable et l'administration fiscale en sortent tous deux gagnants: sécurité fiscale pour le premier et réduction des risques pour la seconde. Afin de garantir cette sécurité fiscale à un stade précoce, l'administration peut proposer au contribuable une consultation préalable au cours de laquelle elle lui précisera sa position quant aux conséquences fiscales d'un événement important à venir, par exemple la vente d'une société. Afin d'éviter le tourisme fiscal et la concurrence avec les conseillers fiscaux, il importe que l'événement en question et la manière dont le contribuable entend agir soient exposés avec une grande clarté. Ouverture et confiance sont ici les maîtres mots. Si les contribuables et l'administration fiscale font bon usage de cette consultation, elle peut contribuer de manière efficace à la réduction des risques.

- Formation

Les avis au public et les brochures peuvent être considérés comme des outils de formation (au sens concret du terme), parfois adressés à des groupes spécifiques, comme les jeunes entrepreneurs. Ceux-ci peuvent être conviés au bureau des contributions pour des réunions spéciales où ils recevront une série d'informations concernant la législation, les déclarations fiscales, les obligations administratives et les exigences particulières en matière de comptabilité. Des visites de l'administration fiscale auprès du nouvel entrepreneur sont par ailleurs possibles. L'objectif de ces visites est identique à celui des réunions évoquées plus haut, mais l'information fournie davantage axée sur la situation du contribuable concerné.

Les élèves, futurs contribuables, représentent également un groupe particulier. Il est possible d'organiser, à différents stades de la scolarité, des actions de sensibilisation relatives aux impôts, à leur rôle et à leur fonction dans une société moderne, à la manière dont l'argent est dépensé et aux conséquences de la fraude. On peut également apprendre aux étudiants plus âgés comment remplir les différents formulaires fiscaux. Même si l'administration fiscale n'est pas un service du ministère de l'éducation, elle peut mettre au point des kits de formation destinés aux écoles. Il existe d'autres solutions, comme un site web fiscal à l'intention des enfants avec des informations et des jeux.

- Dispositifs d'aide

- *Électroniques*: Dans les programmes de déclaration fiscale en ligne, il est possible de prévoir une «main secourable électronique». Ainsi, des liens hypertexte peuvent guider le contribuable lors de l'établissement de sa déclaration électronique en renvoyant aux informations spécifiques du site web de l'administration fiscale.

- *Physiques*: Une aide physique peut être apportée, par exemple, lors du remplissage des déclarations. En dépit de la panoplie de services électroniques disponibles, certains groupes de contribuables, comme les personnes âgées, éprouvent en effet encore des difficultés à remplir leur déclaration correctement. Les aider physiquement à le faire permet sans aucun doute de réduire le nombre d'erreurs. L'administration ne doit cependant pas toujours apporter cette aide elle-même. Elle peut certes s'en charger, mais d'autres organismes à caractère social, comme les syndicats ou les associations d'aide aux personnes âgées peuvent également le faire. L'administration fiscale peut aussi soutenir ces organismes.

- Fourniture de données

L'administration fiscale peut fournir aux contribuables des données pour les aider à remplir leur déclaration. Il est de surcroît possible que les données dont elle dispose soient portées à l'avance dans le formulaire de déclaration. Cette option exige toutefois que les sources de données soient de très haute qualité.

### **Prévenir les erreurs intentionnelles**

*«Faire en sorte qu'il soit risqué de commettre des erreurs»*



Toutes les erreurs ne sont pas involontaires. Il arrive qu'un contribuable choisisse délibérément de falsifier sa comptabilité ou sa déclaration fiscale. Encore faut-il qu'il ait la possibilité, une ou plusieurs raisons et le courage de le faire. L'administration fiscale peut, dans une certaine mesure, influencer ces éléments.

- Créer un intérêt pour une tierce partie

En créant un intérêt pour une tierce partie, l'administration fiscale peut transformer la relation bilatérale qui la lie au contribuable en une relation tripartite. À cet effet, un tiers ne subissant pas l'influence directe de l'opérateur est impliqué et doit répondre, dans une mesure variable, de l'exactitude de la déclaration fiscale du contribuable. Ce tiers peut être un citoyen, mais également une organisation. Quant à la relation, elle peut être ponctuelle ou structurelle et institutionnalisée.

- Le citoyen en tant que tierce partie

En créant pour le citoyen un intérêt à ce qu'une facture, une comptabilité ou une déclaration fiscale soient exactes, on peut en théorie exercer un pouvoir de contrainte considérable. En pratique, l'effet réel sera beaucoup plus modeste, mais il s'agit néanmoins d'une piste à explorer. L'intérêt du citoyen peut être général ou spécifique. Dans le premier cas, on peut, par exemple, rappeler que moins les autres paient d'impôts, plus «vous» devrez en payer. Ainsi, les citoyens estimeront avoir intérêt à demander une facture ou un reçu. Il s'agit ici de faire en sorte que la comptabilité du vendeur soit aussi complète que possible. Parfois, le citoyen a un intérêt plus direct, notamment lorsqu'une facture est nécessaire à d'autres fins, comme l'obtention d'un remboursement de la part d'un assureur de soins de santé.

- Contrôle horizontal

Le contrôle horizontal est une forme de contrôle systématique, indépendant des autorités et visant à améliorer la qualité des produits et services offerts par les contribuables concernés. On songera par exemple aux codes professionnels, aux certificats, aux labels de qualité ou encore aux systèmes d'autorégulation au sein d'un secteur. S'il existe un contrôle horizontal fort, les risques seront plus faibles (du moins dans certains domaines). La raison d'être de ce type de contrôles n'est pas toujours fiscale, mais parfois avant tout liée à des considérations économiques telles que la protection du marché ou de la qualité.

- Certification

Le risque d'inexactitude d'une déclaration fiscale ou d'un compte peut être réduit par l'obligation d'une certification (d'audit) réalisée par un auditeur ou un autre professionnel habilité à cet effet. De cette manière, la responsabilité et les devoirs sont transférés à une tierce partie professionnelle (l'auditeur) et les coûts du contrôle, au contribuable.

À cet égard, le contrôle horizontal et la certification sont des formes de traitement des risques. Néanmoins, étant donné que ce traitement est réalisé

par d'autres parties avant que le compte ou la déclaration ne soient transmis, ils sont considérés comme des facteurs de réduction des risques.

- Combattre les raisons de frauder

Après avoir réduit les sources d'erreurs involontaires, il convient de lutter contre les erreurs intentionnelles destinées à contourner les règles. Certains contribuables ne sont pas du tout tentés de frauder, même s'ils en ont la possibilité. Ce sont les contribuables qui respectent largement les règles et qui, du point de vue de l'administration fiscale, ont un comportement correct. Il existe néanmoins un autre groupe de contribuables qui sont en mesure de frauder et qui ont effectivement une certaine tendance à le faire. De nombreuses études décrivent les différents facteurs qui poussent un contribuable ayant la possibilité de frauder à passer à l'action. Si l'État, et à plus forte raison l'administration fiscale à elle seule, n'a pas le pouvoir de supprimer ou d'influencer l'ensemble de ces facteurs, l'influence qui pourra être exercée sur certains de ces éléments aura des répercussions sur le comportement du contribuable.

- Manque de fonds

Les contribuables en difficulté financière cherchent toujours des sources de revenus pour améliorer leur situation. L'argent à payer au fisc en est une. Il est possible de réduire le risque lié à cette situation en appliquant le principe de la retenue à la source: la perception et le recouvrement doivent intervenir le plus près possible du moment où le contribuable touche son revenu. Des déclarations et recouvrements plus réguliers ainsi qu'un système d'impôt provisionnel pourraient permettre d'atteindre cet objectif.

Il arrive par ailleurs souvent que les contribuables qui manquent de fonds aient également des dettes envers le fisc. Ils se rendent ainsi visibles auprès de l'administration fiscale qui applique l'un des traitements évoqués ci-dessus. Mais le fait qu'ils aient des dettes fiscales peut également augmenter la probabilité qu'ils fassent l'objet de mesures répressives.

- Désir de rester compétitif

Dans certains secteurs, la fraude est plus répandue que dans d'autres. Le contribuable peut, d'une certaine manière, être contraint à frauder, en raison de pressions sociales ou économiques: il ne veut pas perdre sa compétitivité. Seule une approche sectorielle permet de remédier à ce problème. Il s'agit en effet que tous les contribuables d'un même secteur ou d'une même région soient traités d'une manière aussi égale que possible, des points de vue tant préventif que répressif. La concurrence n'en sera que plus loyale.

- Cupidité

Il s'agit là d'un facteur sur lequel on a peu de prise. On dit que la communication au sujet des impôts et des taxes peut avoir un effet positif. L'impôt est-il ressenti comme un «vol de l'État» ou comme une «contribution à la société»? Plus cette dernière perception est répandue, moins la cupidité sera présente.

- Insatisfaction par rapport à certaines règles

Lorsqu'il existe une insatisfaction envers certaines dispositions du droit fiscal qui, par exemple, paraissent déraisonnables, celle-ci est de notoriété publique. Les autorités peuvent alors choisir de ne pas introduire ces dispositions ou de les modifier, notamment lorsque la législation incriminée est déjà entrée en vigueur. Dans ce cas également, des traitements répressifs sont possibles. La connaissance de l'insatisfaction permet en effet de définir quels groupes ou catégories de contribuables seront les plus susceptibles de commettre une faute.

- Insatisfaction par rapport à l'utilisation de l'argent public

L'administration fiscale ne peut pas faire grand-chose pour remédier à cette insatisfaction. L'une des rares mesures qu'elle puisse prendre est de convaincre les contribuables que l'administration est réellement efficace et performante.

- Mécontentement («Je serai bientôt le seul à encore payer»)

Les contribuables qui pensent être les seuls à respecter les règles et à payer leurs impôts se font de fausses idées. En réalité, la grande majorité des contribuables observent la plupart des règles. Cette perception erronée peut être combattue grâce à une meilleure communication. Il s'agit de faire savoir que la plus grande partie des clients respectent leurs obligations. Des études indiquent en effet que les gens ont tendance à suivre les opinions et comportements majoritaires.

- Insatisfaction par rapport au comportement de l'administration fiscale

Les contribuables peuvent être insatisfaits quant à la démarche générale de l'administration fiscale. Une meilleure communication au sujet de cette démarche permettra de remédier à cette insatisfaction. Mais il se peut également que ces contribuables ne soient pas satisfaits de la manière dont l'administration fiscale s'est comportée avec eux, et ce pour diverses raisons: impossibilité de joindre les agents, courrier incompréhensible, retard dans le traitement de la correspondance, erreurs, manque de courtoisie de la part des agents, etc. L'administration fiscale peut et doit rendre des comptes à ce sujet. Elle doit par ailleurs sans cesse veiller à s'améliorer.

- Accroître chez le contribuable le sentiment qu'il risque d'être démasqué

Tous les contribuables qui ont à la fois la possibilité et le désir de frauder ne passeront pas forcément à l'acte. Encore faut-il qu'ils osent le faire. Certains s'abstiendront, estimant que le risque de se faire démasquer est trop élevé et craignant les conséquences de leurs agissements, à savoir les sanctions. Ces contribuables procèdent à leur propre analyse de risques et déterminent quel est, pour eux, le risque de détection. Autrement dit, le contribuable évaluera quelle est, selon lui, la probabilité qu'une infraction soit décelée et sanctionnée. Cette probabilité, conjuguée à la sévérité des sanctions (amendes ou emprisonnement), pèsera lourd dans les délibérations du contribuable. Le choix sera toujours fonction de ces deux facteurs. Le contribuable effectue son analyse sur la base de ce qu'il entend, par exemple

autour de lui, de ce qu'il observe dans le gestion de son propre dossier fiscal (visibilité des contrôles) et de ce qu'il retient du discours des médias. Ses conclusions sont entièrement personnelles, étant donné qu'elles dépendent de son tempérament et de sa situation individuelle.

En veillant à ce que la probabilité réelle de détection soit relativement élevée, on pourra d'emblée accroître chez le contribuable le sentiment qu'il risque d'être démasqué. Il ne suffit toutefois pas que le contribuable ait «conscience» du risque. Encore faut-il qu'il le perçoive concrètement. C'est pourquoi il importe que l'administration fiscale communique sa stratégie, son approche et sa tactique et qu'elle rende publics les résultats obtenus dans ce domaine.

Ce type de communication est appelée, en anglais, *enforcement communication* (communication destinée à faire respecter les règles), ce qui signifie simplement qu'elle vise la réduction des erreurs intentionnelles. Cette communication peut être réalisée à grande échelle, notamment par l'intermédiaire des quotidiens nationaux. Il peut s'agir non seulement d'interviews de représentants importants de l'administration fiscale, mais également de communiqués de presse circonstanciés et de rapports annuels. L'information peut être générale ou spécifique, par exemple l'annonce préalable des points de la déclaration fiscale sur lesquels l'administration se concentrera. Plus concrètement, on peut avertir un contribuable donné qu'un audit est *possible*, ce qui lui permettra de régulariser sa déclaration.

Il a également été démontré que de bons résultats pouvaient être enregistrés grâce à la communication de «normes prescriptives» (du type «*la non-déclaration est un délit*») et de «normes descriptives» (comme «*bon nombre de contribuables ont déjà remis leur déclaration*»), ces normes constituant une incitation à agir comme la majorité. La communication peut viser l'ensemble des contribuables, mais également un groupe plus restreint. Dans ce cas, mieux vaut recourir à d'autres canaux, comme le courrier direct.

Si certains aspects de l'*enforcement communication* restent à explorer, elle semble toutefois promise à un bel avenir étant donné qu'elle permet à l'administration fiscale d'obtenir des résultats importants pour un coût relativement faible. Il convient notamment d'étudier plus avant la relation entre le message diffusé et son incidence. Ce n'est qu'à ce moment-là que ce type de communication pourra être utilisé dans le processus de gestion des risques.

La communication destinée à influencer la perception de la probabilité de détection révèle l'autre visage de l'administration fiscale. Parfois, elle n'est pas transparente, ne joue pas franc jeu et elle laisse délibérément planer le doute. Cette situation contraste avec celle décrite au paragraphe 2.7 où la fourniture de services est caractérisée par l'ouverture, la sécurité, l'accessibilité et l'indulgence.

Ainsi sont les administrations, tantôt bienveillantes, tantôt effrayantes.

### 2.7.3. Couverture des risques

Une fois que toutes les mesures évoquées ci-dessus ont été mises en œuvre, l'administration fiscale est encore confrontée aux contribuables qui ont la possibilité de frauder, désirent le faire en toute connaissance de cause et en prennent délibérément le risque. Il ne lui reste alors qu'une seule solution, l'application de mesures de contrôle répressives et la prise de sanctions à l'encontre des contrevenants. Plus tôt les risques sont analysés et détectés, plus vite ils peuvent être couverts. La couverture des risques, qui vise à agir sur les infractions présumées, se traduit par la réparation du dommage subi si le risque pressenti se concrétise. Cette réparation peut être financière, paiement de l'impôt élué et amende, mais d'autres formes de sanctions, telles des peines de prison, sont également possibles dans certains cas. Lorsqu'elle est réalisée correctement, une activité répressive comme la couverture des risques peut également avoir un effet dissuasif, non seulement sur le contribuable visé, mais, grâce au réseau de relations sociales et commerciales de celui-ci, sur les autres contribuables. Après tout, une caractéristique commune à toutes les activités de couverture des risques est que le contribuable sait que son cas est examiné, excepté lorsqu'il s'agit d'enquêtes secrètes. En quelque sorte, il «fait l'expérience» de l'administration fiscale.

Il existe toutefois de nombreuses manières de couvrir les risques et d'interagir avec le contribuable. Il est nécessaire de disposer de procédés qui varient non seulement par l'étendue de l'analyse réalisée mais également par leur intensité. Le recours à une mesure ne signifie pas que tous les risques sont couverts. Certains sont acceptables, par exemple en raison de leur faible incidence financière. Pour des raisons d'efficacité et de rentabilité, il convient que les mesures de couverture des risques soient adaptées à l'ampleur du risque et/ou au coût pour le contribuable. C'est ce qu'on appelle le principe de proportionnalité. Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que l'utilisation de l'une ou l'autre de ces mesures dépend toujours de l'environnement juridique existant ou d'impératifs politiques.

- Contact écrit

Si le contact écrit peut être utilisé dans différentes situations et à des fins diverses, il doit ici être considéré dans le contexte de la couverture des risques. Ce contact peut viser à obtenir certaines précisions ou des informations manquant dans la déclaration fiscale. Il est parfois possible de mettre au point et d'utiliser un questionnaire type. En fonction de la réponse reçue, l'administration fiscale peut conclure soit que le risque supposé ne s'est pas concrétisé, soit qu'il est toujours présent. Dans ce dernier cas de figure, une activité de suivi est nécessaire.

Il existe une forme particulière de contact écrit dans lequel des réponses, décisions ou autres éléments sont communiqués au contribuable. Il s'agit la plupart du temps de la dernière étape de la procédure de couverture du risque. La manière dont l'administration fiscale communique avec le contribuable constitue en quelque sorte sa carte de visite et contribue à son image. C'est pourquoi on ne soulignera jamais assez l'attention qu'il

convient d'accorder au fond comme à la forme en termes de rapidité, de qualité et de clarté.

- Contact téléphonique

Le contact téléphonique interfère davantage dans la vie privée du contribuable que le contact écrit. C'est en effet l'administration fiscale qui décide non seulement quand le contact a lieu mais également quand il convient de répondre. Les objectifs et résultats d'un contact téléphonique sont identiques à ceux évoqués pour le contact écrit. Par ailleurs, il est possible de formuler des exigences quant à la manière de mener une conversation téléphonique. Une formation spéciale à l'intention des agents du fisc peut parfois s'imposer.

- Visites sur place

Il s'agit ici des visites effectuées chez certains contribuables pendant leurs heures ouvrables en vue de rassembler des informations qui seront utilisées ultérieurement au cours du traitement. Une visite peut porter sur:

- le nombre d'employés au travail à ce moment-là,
- leur identité,
- la situation de caisse,
- l'existence de pièces administratives spécifiques comme les agendas,
- le niveau de l'activité commerciale,
- les prix effectivement pratiqués,
- les dimensions, le contenu et la composition du ou des produits. À cet égard, on parle également d'achat test.

Une visite sur place peut être annoncée ou inopinée, visible ou anonyme. Il s'agit d'un choix tactique dépendant de considérations comme les pouvoirs juridiques, les risques pour la sécurité, l'image de l'administration fiscale, le type d'information recherchée et l'ampleur du ou des risques (fiscaux). Les visites sur place annoncées ouvertement, par exemple lorsque l'on prévient le contribuable qu'une visite d'un agent du fisc dans les deux mois à venir est possible, peuvent avoir un effet préventif important et entraîner un changement de comportement.

- Invitation à effectuer une déclaration volontaire

Un contribuable sélectionné en vue d'une forme plus poussée de couverture des risques, comme un audit réalisé au bureau des contributions, peut être invité à rectifier spontanément sa déclaration fiscale, en contrepartie de quoi la sanction peut être alléguée ou levée. On pourrait penser qu'il s'agit d'une méthode de réduction des risques, mais dans le cas présent, la déclaration a déjà été introduite et le contribuable sait qu'il fait l'objet d'une procédure d'intervention. On ne peut pas parler de prévention du risque d'incendie lorsque la maison est en feu! Il convient de veiller à la manière dont une telle mesure est appliquée. La formulation de l'invitation est également un facteur essentiel au succès de l'opération.

- Contrôle partiel au bureau des contributions

Il s'agit d'une forme de traitement au cours de laquelle un ou plusieurs éléments de la déclaration fiscale présentant un risque spécifique sont examinés par l'agent du fisc «derrière son bureau». Un contact avec le contribuable est néanmoins possible à l'occasion de ce contrôle. Ce dernier consiste à analyser les risques décelés, à la lumière des informations disponibles et de l'interprétation des lois et règlements.

- Contrôle complet au bureau des contributions

L'unique différence entre ce type de contrôle et le précédent réside dans le fait que la déclaration fiscale est ici analysée dans son intégralité.

- Audit réalisé au bureau des contributions

À l'ère numérique dans laquelle nous vivons, le contribuable tient de plus en plus souvent une comptabilité informatisée, ce qui offre à l'administration fiscale la possibilité de lui demander d'envoyer ses comptes au bureau des contributions de son domicile, où ceux-ci pourront être analysés. Ce type d'audit peut être suivi d'un audit partiel ou complet, notamment lorsque l'accès aux pièces justificatives est nécessaire. L'administration peut également choisir de clôturer l'audit au bureau des contributions en demandant au contribuable de lui fournir les documents manquants. Dans ce cas, certaines parties de l'audit pourraient être exécutées par des agents moins qualifiés.

- Audit partiel

Un audit partiel est au départ limité à un ou plusieurs risques bien déterminés. Il ne s'étendra normalement pas à d'autres domaines, sauf lorsque que cela se révèle manifestement nécessaire. À la différence d'un contrôle au bureau des contributions, un audit est axé sur la gestion et la comptabilité du contribuable. L'audit couvre généralement une période donnée, souvent la dernière en date. Néanmoins, lorsqu'une erreur est décelée, il peut être étendu aux périodes antérieures. Le contribuable est informé à l'avance des limites de l'audit, ce qui permet d'éviter les conséquences négatives découlant du fait de ne pas trouver les erreurs potentielles dans des domaines autres que ceux couverts.

L'audit se déroule la plupart du temps dans l'entreprise du contribuable et non au bureau des contributions. Ainsi, non seulement l'auditeur peut avoir accès à l'ensemble des documents de gestion et autres, mais il lui est également possible de mieux sentir et percevoir l'entreprise en question.

- Audit complet

L'unique différence entre ce type d'audit et le précédent réside dans le fait que l'entreprise est ici contrôlée dans son intégralité. L'agent du fisc déterminera les domaines à examiner de plus près en fonction d'une évaluation des risques.

Ces audits peuvent débiter à l'improviste ou non. Si l'audit est généralement annoncé, un audit inopiné peut dans certains cas s'imposer, notamment lorsque l'annonce de l'inspection entraînerait la destruction de pièces comptables essentielles.

L'agent du fisc doit comprendre l'entreprise et l'environnement dans lequel elle évolue. Il doit déterminer les différentes composantes du risque évalué. À cet effet, il peut recourir à l'informatique et/ou à des techniques statistiques. Dans certains cas complexes, l'audit peut être réalisé par une équipe rassemblant plusieurs experts, par exemple dans les domaines informatique, statistique ou juridique.

- Instruction pénale

L'instruction pénale constitue la forme de traitement la plus radicale. Le contribuable devient ici suspect, ce qui lui donne des droits et obligations spécifiques. L'instruction vise à rassembler des preuves en vue d'un procès devant une juridiction pénale. Étant donné la nature de ces instructions et la législation particulière qui leur est applicable, elles sont réalisées par des spécialistes.

- Activités spécifiques

- Campagnes

Il est parfois plus rentable et efficace de traiter un risque spécifique ou un ensemble de risques dans le cadre d'une campagne (nationale). Les bonnes pratiques sont en effet mises en évidence et la campagne, qui peut être soutenue par une couverture médiatique, est alors bénéfique grâce au changement de comportement qu'elle peut induire. Si ces campagnes demandent un investissement de temps et d'argent supplémentaire, leurs effets sont plus importants que la somme des effets des traitements individuels. Elles sont supposées avoir une incidence importante sur les risques et les contribuables concernés.

- Projets

Les projets sont comparables aux campagnes. La différence principale réside dans le fait qu'un projet est une activité spécifiquement interne, ne faisant pas l'objet d'une communication extérieure. Ainsi, l'administration fiscale peut élaborer un projet dans le cas du traitement de risques complexes, en vue d'apporter un soutien efficace aux agents du fisc, grâce au savoir-faire d'experts. Ces projets n'ont souvent pas la même incidence qu'une campagne. Il est également possible de mettre sur pied un programme pilote destiné à évaluer des approches nouvelles, différentes des procédés officiellement testés et expérimentés, lorsqu'il apparaît que, par le passé, certains avantages en termes d'efficacité et de couverture d'une population remplissant les critères de risque ne se sont pas concrétisés.

Les projets peuvent par ailleurs être subdivisés. Des opérations par sondage peuvent être réalisées en vue de déterminer dans quelle mesure un risque concerne un groupe de contribuables donné. Les contribuables sont



sélectionnés de manière aléatoire au sein d'une population choisie afin que les résultats ne soient pas faussés.

– Traitement en collaboration avec d'autres instances

Le partage d'un risque est parfois possible, lorsque le risque en question a une dimension juridique plus large, le (groupe de) contribuable(s) violant des règles autres que purement fiscales. Il se peut également que la juxtaposition de plusieurs risques mineurs observés dans différents domaines pose, in fine, un risque majeur pour la société. Le ou les risques concernés peuvent alors être traités en collaboration avec d'autres ministères ou avec les autorités locales.

#### *2.7.4. Calendrier et qualité de l'intervention*

Il est possible, et nécessaire, de traiter certains risques fiscaux avant même que le contribuable ne puisse faire son entrée dans le système fiscal. La plupart des risques n'apparaissent cependant qu'une fois l'enregistrement effectué, de sorte que l'analyse et le traitement ne sont réalisables qu'a posteriori.

Si la forme du traitement est importante, le calendrier appliqué l'est tout autant. En réalité, la combinaison de ces deux éléments doit être adéquate pour que le résultat soit optimal. Le calendrier ne concerne toutefois pas uniquement le moment où le risque est détecté; il importe également d'agir en temps et en heure une fois ce risque identifié. En fonction de la nature de ce dernier, structurelle ou ponctuelle, il convient de prendre les mesures au moment opportun, étant donné que la probabilité que l'impôt éludé disparaisse ou ne soit plus recouvrable augmente proportionnellement au temps écoulé, particulièrement en ce qui concerne les risques ponctuels.

Un autre élément doit aussi entrer en considération: l'effet dissuasif. Plus il se passera de temps entre le moment où l'erreur est commise et celui où elle est découverte, moins les sanctions entraîneront un changement de comportement. Le contribuable ne fera plus un lien direct entre son écart de conduite et la sanction infligée. Il va sans dire qu'une prise en «flagrant délit» se révèle le plus efficace, mais les possibilités fiscales sont assez limitées à cet égard. Les visites sur place en font partie. Il est néanmoins possible de faciliter une prise en flagrant délit par une identification, une analyse, une évaluation et un traitement adéquats du risque.

L'effet final du traitement sur la chaîne de risques dépend non seulement du calendrier de ce traitement, mais également de sa qualité. Il est évident que si un risque est bien identifié, analysé et évalué mais traité de manière inadéquate, le résultat ne pourra être que décevant. L'énergie déployée en amont l'aura été en vain, l'effet escompté ne se produira pas et, dans certains cas, la situation s'en trouvera même détériorée. Le contribuable continuera à ne pas respecter les règles et la probabilité est forte qu'il le fera davantage encore, estimant que, de toute manière, le fisc ne s'en rend pas compte. Les aspects liés à la qualité sont examinés au chapitre 2.8 (évaluation).

Le résultat de la phase de traitement est finalement la réponse apportée au risque qui se présente. Cette réponse peut prendre la forme d'une réduction

du niveau de risque à la suite des mesures de prévention mises en œuvre. Elle peut également, en cas de couverture des risques, consister, soit en la non-concrétisation du risque soit, si le risque s'est produit, en une correction du comportement fautif par une rectification de la déclaration fiscale (parfois assortie d'une sanction). Ces résultats sont le point de départ de l'étape suivante du processus, à savoir l'évaluation.

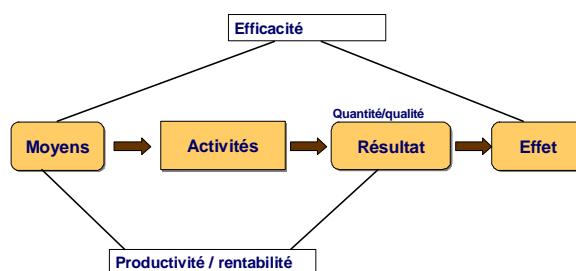
La couverture des risques nécessite la rédaction de notes et de conclusions rassemblées dans les dossiers établis au cours du traitement. Ces dossiers peuvent servir à des fins de contrôles et être utilisés dans le cadre d'un apprentissage axé sur une amélioration constante du traitement et sur l'adaptation continue de celui-ci aux modifications du comportement des contribuables.

## 2.8. Évaluation

### 2.8.1. Mesure de la performance

Un vieil adage dit qu'on ne peut gérer ce qu'on ne peut mesurer. Pour l'administration fiscale, la mesure de la performance peut se faire à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il s'agit d'évaluer l'efficacité de chaque étape du processus de gestion des risques grâce à des questions relativement simples et directes: les bons risques ont-ils été identifiés, ont-ils été analysés correctement, le bon traitement a-t-il été choisi, etc. Ensuite, ce processus est évalué dans son ensemble. À cet effet, on examine comment et dans quelle mesure la mise en œuvre du processus a contribué à la réalisation des objectifs de l'administration fiscale. Enfin, cette évaluation permet de déterminer si l'organisation elle-même est efficace dans son approche des risques. L'administration fiscale est-elle en mesure de gérer efficacement les risques identifiés ou a-t-elle besoin de ressources supplémentaires, voire différentes?

Le modèle simplifié figurant ci-dessous peut servir de point de départ aux différentes mesures de la performance. Pour chaque étape du processus, il conviendra de réaliser une évaluation au moyen de méthodes et d'indicateurs adaptés.



Les *moyens* représentent les ressources mises en œuvre pour atteindre le résultat. Ils peuvent s'exprimer en termes financiers, comme les coûts, ou physiques, comme les heures prestées.

Les *activités* représentent les étapes élémentaires du processus au cours desquelles les moyens sont transformés en résultat (par exemple analyses,

définition des possibilités de traitement des risques, autres mesures entreprises par l'administration fiscale en vue d'atteindre ses objectifs).

Le *résultat* représente ce qui est produit (le nombre d'audits, leur qualité, le nombre de réévaluations ou les montants recouverts, autres mesures de réduction des risques, etc.). L'évaluation ne doit pas se concentrer sur le seul résultat. La tendance actuelle est en faveur de la mesure de l'effet. Un audit achevé est considéré comme un résultat, un meilleur respect des règles, comme un effet.

*Effet* (ou *incidence*). En règle générale, les activités visent, outre le résultat direct, un objectif déterminé (par exemple un changement de comportement) qui constitue l'effet désiré à long terme, comme l'amélioration du respect des règles.

La *productivité* (ou la rentabilité) désigne la relation entre les moyens mis en œuvre et le résultat. Elle est généralement exprimée en nombre d'unités produites par heure (ou autre mesure de temps). On peut également la considérer comme le rapport entre la productivité réelle et la productivité optimale (déterminée sur la base d'analyses comparatives). On notera que la mesure de la productivité et de la rentabilité de l'ensemble du processus est une question complexe en ce qui concerne l'administration fiscale.

L'*efficacité* désigne le rapport entre les moyens mis en œuvre et l'effet obtenu. Des mesures fiables de l'efficacité sont fortement souhaitables, mais difficiles à trouver. Si l'on peut mesurer les différents effets, il n'est pas facile de mettre tel effet en relation avec telle activité ou tel moyen. Étant donné que la mesure de l'efficacité est l'élément le plus difficile et le plus important de l'évaluation, quelques méthodes sont décrites ci-après.

### 2.8.2. *Mesure de l'effet*

Le résultat ne doit pas constituer un indicateur de l'effet. Même si un nombre important d'activités ont été réalisées (par exemples des audits), il n'est pas certain que celles-ci auront une incidence positive sur le niveau de respect des règles. Alors que le nombre d'audits est un indicateur de résultat, il importe également que les bons contribuables soient sélectionnés en vue de ces audits, lesquels doivent être effectués correctement. Ce n'est qu'en mesurant les effets réels – notamment en termes d'écart fiscal, de respect des règles, etc. – que l'administration fiscale saura si elle a atteint ses objectifs.

Il est possible de mesurer les effets finaux ainsi que les effets partiels. L'objectif et l'effet finaux peuvent consister en une réduction de l'écart fiscal, réalisable grâce à un meilleur respect spontané des règles. Ce respect spontané dépend lui-même d'un grand nombre de facteurs différents. Ainsi, il importe que le contribuable ait confiance dans le système fiscal et dans le fisc. Il doit également percevoir le risque d'être démasqué. Il est par ailleurs largement influencé par ce que les autres contribuables pensent et font. De surcroît, les règles doivent être faciles à respecter. Tous ces facteurs doivent être pris en considération.

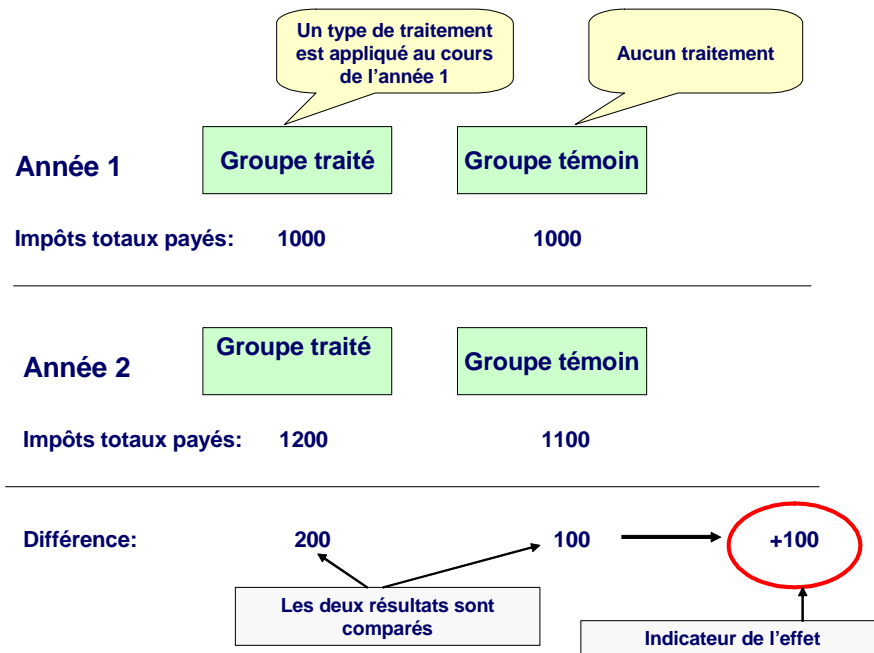
Il existe de nombreuses méthodes destinées à mesurer les effets. C'est en combinant les résultats de celles-ci que l'on pourra obtenir une vue précise des effets obtenus.

Voici quelques méthodes envisageables:

- Il est possible de recourir aux *enquêtes d'opinion auprès de contribuables* en vue de mesurer leur degré de confiance (dans le système fiscal et envers le fisc), la perception qu'ils ont du risque d'être démasqués ainsi que leurs attitudes (normes sociales).
- Analyse des méthodes d'audit:
  - Les audits fondés sur des sélections aléatoires sont un outil efficace pour mesurer l'importance de l'«écart fiscal» dans des domaines déterminés. Un petit échantillon est choisi au hasard au sein d'un groupe plus large de contribuables. L'objectif peut notamment consister à mesurer les erreurs, tant intentionnelles qu'involontaires, en termes de nombre et d'importance.
  - Il peut être préférable de faire porter l'audit sur un élément particulier ou sur un domaine de risque déterminé, par exemple les différentes déductions, les plus-values, les éléments du bilan ou certains problèmes ciblés en matière de TVA, cette manière de procéder exigeant un échantillon moins important et offrant des résultats plus précis. Les résultats des audits aléatoires dépendent toujours de la compétence et de la conscience professionnelle des auditeurs, raison pour laquelle ils ne sont pas toujours fiables. Afin d'accroître la fiabilité de ces résultats, mieux vaut que l'audit se concentre sur un élément bien précis (et non sur l'ensemble de la déclaration fiscale) et que le travail soit réparti entre un nombre limité d'agents.
  - L'évaluation peut également être exclusivement axée sur le nombre d'erreurs (et pas sur les montants) étant donné que cette manière de procéder permet l'utilisation d'échantillons plus petits. Chaque année (ou un an sur deux), les audits porteront sur les mêmes domaines ou éléments à risque. Les variations du nombre d'erreurs serviront d'indicateur de l'effet.
  - Le nombre d'erreurs manifestes dans les déclarations fiscales peut être mesuré par des systèmes de sélection. Ces systèmes sélectionnent souvent une charge de travail adéquate, ce qui signifie que, grâce à l'utilisation de valeurs de seuil, le nombre de déclarations pouvant être modifiées (même lorsqu'il s'agit d'erreurs manifestes comme des erreurs de calcul) est limité en fonction des ressources disponibles.
- Il est possible de suivre l'évolution des déclarations fiscales d'une année à l'autre, ce qui permet de déceler des variations inattendues (par exemple l'augmentation d'une déduction particulière ou la baisse du chiffre d'affaires dans un secteur donné).
- L'utilisation de groupes comparatifs peut se révéler précieuse lorsqu'il s'agit de mesurer l'effet d'un traitement particulier ou son effet sur un groupe précis

de contribuables. Le nombre de contribuables demandant telle ou telle déduction après avoir été conseillés/informés ou contrôlés peut être comparé à un groupe qui n'a été ni informé ni contrôlé. On peut également mettre en regard les variations du montant total d'impôts payés au sein d'un groupe ayant fait l'objet d'un traitement donné et celles d'un groupe n'ayant pas subi ce même traitement.

### Un exemple de «différence des différences»



L'évaluation peut être réalisée au moyen d'un schéma expérimental consistant à créer, de manière aléatoire, deux groupes de contribuables essentiellement similaires: le premier (groupe traité) subit un traitement particulier alors que le second (groupe témoin) se voit influencer de toutes les manières autres que le traitement en question.

La comparaison des deux groupes avant et après le traitement permet de déterminer les effets de celui-ci. Dans chacun des deux groupes, une variation sera observable entre l'année 1 et l'année 2. Ce n'est toutefois pas cette variation-là, mais la différence entre les variations enregistrées dans chacun des groupes, qui donnera une indication de l'effet.

En l'occurrence, on ne mesure pas l'effet direct au cours de l'année 1 (celle où le traitement est mis en œuvre), mais l'incidence sur les comportements futurs. Il est également possible de recourir à un schéma quasi-expérimental dans lequel les contribuables ne sont pas répartis de manière aléatoire entre le groupe traité et le groupe témoin, mais où un groupe quasi-témoin est élaboré pour correspondre le plus possible au profil des membres du groupe traité.

Dans l'exemple ci-dessus, le montant total d'impôts payés sert de mesure. Il est néanmoins possible de recourir à d'autres instruments comme le revenu

déclaré, les déductions demandées, le chiffre d'affaires, différents ratios fondamentaux, etc.

Il importe d'utiliser toutes les méthodes susmentionnées qui, ensemble, donneront une indication des effets obtenus. En d'autres termes, il est difficile de mesurer l'incidence d'un seul type d'activités, par exemple les audits. Le résultat mesuré est plutôt la conjonction de l'effet de toutes les activités.

### *2.8.3. Retour d'information*

Les résultats de l'évaluation serviront à améliorer les étapes du processus de gestion des risques ainsi que le processus lui-même. L'analyse et l'évaluation des risques seront mises à jour sur la base des nouvelles informations et connaissances.

Dans le cadre du processus de gestion des risques, il est particulièrement important de tenir compte du fait que l'évaluation des effets ne peut intervenir qu'a posteriori, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de savoir si l'on suit la bonne voie pendant que les activités sont réalisées. Il faut parfois attendre un an ou deux avant de connaître l'incidence éventuelle de ces activités. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une certaine forme de suivi ou de surveillance au cours de leur mise en œuvre. Il est en effet possible de mesurer les résultats pendant le traitement, et il convient donc de le faire de manière continue.

## C. FACTEURS ORGANISATIONNELS

### 2.9. Ressources humaines

La qualité du traitement repose sur une bonne évaluation des risques, sur des mesures adéquates et sur un calendrier d'action approprié. Les résultats du traitement dépendent également, et peut-être plus encore, des aptitudes et des compétences de l'agent du fisc, qui devra mettre en œuvre ce traitement de manière efficace et rentable. C'est pourquoi il convient de porter une attention particulière à ces aptitudes et compétences.

#### 2.9.1. Recrutement et sélection

Toute administration fiscale se doit de connaître la composition de ses effectifs et la structure de son personnel ainsi que ses besoins à court et moyen terme. Il est donc nécessaire qu'elle dispose d'un ensemble d'outils destinés à orienter les procédures de recrutement et de sélection.

La gestion des risques exige par ailleurs différentes compétences, par exemple dans le domaine des statistiques, de l'informatique, du traitement électronique des données et des communications.

#### 2.9.2. Aptitudes et compétences

Un système de ressources humaines fondé sur les compétences repose sur le principe que l'efficacité n'est possible que si les bonnes personnes disposant des compétences et savoir-faire adaptés sont affectées aux emplois appropriés au bon moment.

Ainsi, le personnel actif dans le traitement des risques est supposé disposer des compétences suivantes:

- communication interactive efficace;
- sens du service;
- compétences rédactionnelles (rapports);
- bon niveau de confiance;
- compétences analytiques (de base);
- connaissance des principes de bonne gouvernance;
- connaissance de la législation, des politiques et des procédures;
- connaissances en matière d'audit (surtout pour les auditeurs);
- connaissance de la bureautique;
- aptitude à défendre les valeurs de l'administration fiscale.

Pour chaque compétence, il existe différents niveaux, ou une échelle, qui définit généralement, par niveau, le type de comportement: par exemple capacité d'expert, connaissance et aptitude approfondies; très bonne capacité et bonne connaissance pratique; capacité de base; ou connaissance de base.

Les compétences et aptitudes ne sont pas l'affaire des seules administrations fiscales; elles concernent également les employés. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance de la formation.

### 2.9.3. Assistance

Un autre élément contribue au bon traitement des risques, à savoir la possibilité d'obtenir une assistance au cours de ce traitement, qui rend le processus plus efficace. Cette assistance peut prendre de nombreuses formes: audits conjoints faisant appel au soutien ponctuel d'experts, manuels d'audit (lié au risque) ou encore automatisation de l'audit.

## 2.10. Gestion du processus

On dit souvent que la chaîne de gestion des risques est aussi solide que son maillon le plus faible. Dans le même temps, le processus de gestion des risques n'est pas un «mouvement perpétuel»; il ne se met ni ne se maintient en mouvement par lui-même. Les choses doivent en effet être organisées, les ressources mises à disposition et la qualité des différentes parties du processus garantie. C'est là la dimension de gestion du processus, une dimension essentielle, présente à tous les niveaux organisationnels.

Il s'agit d'une dimension présente non seulement à chaque étape du processus mais également dans les relations entre ces étapes. Compte tenu des différences juridiques, organisationnelles et géographiques entre les différents États membres, il n'est pas possible de la définir dans le détail. Une telle entreprise dépasserait le cadre du présent guide, qui se concentre sur le processus de gestion des risques.

La tâche de gestion consiste à faire en sorte que les actions adéquates soient réalisées quand il faut et comme il se doit. À cet effet il s'agit de donner les impulsions requises, d'organiser et de contrôler ce qui doit l'être et, avant tout, de communiquer. Un message cohérent répété aussi souvent que nécessaire est essentiel pour garantir le résultat final. Le présent guide peut servir à l'élaboration du contenu de ce message.

## 2.11. Incidence sur l'administration

Un travail axé sur les risques suppose plus qu'une nouvelle approche de l'environnement dans lequel l'administration fiscale évolue. Il entraîne également des conséquences sur le processus de travail interne et sur les personnes qui y participent, à savoir le personnel.

Dans le même temps, la motivation du personnel est un facteur important pour le succès de la mise en œuvre de cette méthode de travail axée sur les risques. L'introduction d'une telle méthode requiert certaines évolutions, certains changements. Le personnel peut voir ces évolutions comme des éléments positifs ou négatifs. L'encadrement doit prendre conscience de la manière dont ces transitions sont vécues. Clairvoyance, bonne communication, ouverture et cohérence des messages sont autant d'éléments nécessaires si l'on veut que le changement soit accepté parmi le personnel.

Il importe également que l'encadrement soutienne cette évolution et que ce soutien s'exprime de manière cohérente. Et la cohérence exige une vision, non seulement de



ce que doit être la gestion des risques, mais aussi des effets externes et internes de cette gestion, vision qui doit être portée par l'encadrement.

### **Évolutions nécessaires: passer de...à....**

- *D'une influence directe sur les risques à traiter à une influence indirecte:* Auparavant, les membres du personnel d'intervention décidaient eux-mêmes quels étaient les contribuables et les domaines sur lesquels devaient porter leurs contrôles. Le travail axé sur les risques suppose que d'autres personnes prennent ces décisions. Il s'agit certes toujours de collègues, mais néanmoins...
- *D'une gestion tous azimuts à une gestion ciblée sur des sujets convenus à l'avance:* Auparavant, les membres du personnel d'intervention pouvaient s'occuper seuls de tout ce qu'ils jugeaient opportun ou de tout ce qui leur plaisait. Désormais, les domaines qu'ils devront examiner seront déterminés à l'avance et on leur donnera souvent une indication du degré de correction requis et du niveau de ressources à mettre en œuvre.
- *De tâches tantôt aisées, tantôt difficiles à davantage de tâches ardues:* Auparavant, les membres du personnel d'intervention étaient confrontés à des tâches tantôt simples, tantôt ardues. Après avoir accompli une tâche difficile, ils pouvaient choisir de traiter quelques dossiers faciles pour bien avancer sans, pour une fois, faire trop d'efforts. Avec le travail axé sur les risques, ils se verront en pratique attribuer davantage de tâches difficiles.
- *D'un travail dans l'opacité à un travail dans un environnement transparent:* Auparavant, chaque membre du personnel travaillait dans sa bulle, en toute opacité. Ce qu'il faisait dans cette bulle n'était pas visible pour l'encadrement, qui ne s'en souciait pas vraiment. Le travail axé sur les risques implique une transparence totale, à la fois en ce qui concerne les choix (par l'encadrement) et leur mise en œuvre (par le personnel), tant pour ce qui est de l'argent que du temps utilisés.
- *De l'implicite à l'explicite:* Auparavant, il arrivait que l'on recoure au travail axé sur les risques, mais nombre d'éléments n'étaient pas explicites. En conséquence, il n'apparaissait pas toujours clairement, a posteriori, pourquoi tel aspect avait été analysé et dans quelle mesure le temps consacré au travail était justifié au regard de la qualité. Le travail axé sur les risques exige que tout soit explicite: pourquoi il convient de traiter tel aspect, quels sont les risques y afférents, quel est l'enjeu financier et quel est le temps jugé nécessaire pour traiter le dossier. Rendre les choses explicites est susceptible d'exposer davantage certains intervenants, étant donné qu'il peut apparaître, après coup, que le jugement de départ était erroné. Cette manière d'agir permet néanmoins un certain apprentissage.
- *De la liberté à la liberté limitée:* Le travail axé sur les risques peut parfois donner l'impression d'une perte de liberté. Il importe de souligner que la liberté est toujours présente, quoique sous une forme différente. Il reste possible d'attirer l'attention sur certains risques, de les évaluer et de sélectionner certains éléments. Néanmoins, il faut accepter que d'autres personnes, des collègues, fassent certains choix. Et faire confiance au jugement des collègues est souvent une compétence qui s'acquiert avec le temps.

- *D'un travail continu et linéaire à un travail «juste à temps»*: Tout le monde a déjà vécu une situation dans laquelle les armoires débordent de dossiers en cours, alors que les tâches les plus délicates sont encore dans la pile des affaires à traiter. L'expérience montre par ailleurs que la vue d'armoires bondées de dossiers donne au personnel l'impression d'être soumis à une pression intense. Le travail axé sur les risques nécessite un système «à flux tendus» pour l'attribution de nouveaux risques à traiter. Il ne peut y avoir dans le bac d'entrée plus de travail que celui-ci ne peut en contenir.
- *D'un jugement des gens reposant sur les chiffres à un apprentissage fondé sur le contenu*: Auparavant, le personnel était jugé sur le nombre de dossiers traités et sur la quantité de tâches accomplies. Le travail axé sur les risques ne fonctionne pas de la sorte. Les chiffres ne sont plus sacralisés, c'est le contenu qui importe. On regardera ainsi
  - quels ont été les risques traités,
  - avec quels résultats,
  - pourquoi certains risques ont été traités et d'autres pas,
  - comment ces risques évoluent,
  - quels ont été les choix effectués.

En résumé, il s'agit d'un processus transparent qui permet de mieux comprendre ce qui se passe. Accepter cette réalité revient à adopter une culture d'apprentissage plutôt que de jugement. Au lieu de juger ce qui s'est fait hier, nous apprenons pour demain.

- *D'une attitude consistant à suivre le flot à une attitude de guide*: Auparavant, les cadres n'étaient que peu ou pas concernés par les aspects techniques du travail, pas plus qu'ils ne donnaient d'orientations importantes en matière d'audit et de perception des impôts. Le travail axé sur les risques permet tout particulièrement à l'encadrement de guider le personnel. Si l'idée semble bonne, elle exige néanmoins des intéressés le courage de poser des choix, de décider de ne *pas* traiter certains risques et, partant, de renoncer à des recettes supplémentaires. Par ailleurs, comme le processus de décision est transparent, les cadres sont plus vulnérables. Ils ont en revanche la possibilité de prendre leurs responsabilités et de répondre de leurs actes.
- *De compétences générales à des compétences spécifiques*: Auparavant, tout membre du personnel était considéré comme polyvalent, supposé avoir quelques connaissances dans tous les domaines et pouvant donc être affecté à n'importe quelle tâche. Le travail axé sur les risques implique que certaines compétences soient parfois davantage nécessaires que d'autres. Les risques à traiter, ainsi que les éventuelles connaissances spécifiques requises à cet effet, sont définis avec précision. Ces connaissances peuvent ne pas être disponibles, ou insuffisamment, auquel cas des formations seront nécessaires dans tel ou tel domaine particulier. Il est également possible que certains risques ne puissent être traités que par quelques membres du personnel, les spécialistes.

La liste des dix «évolutions» figurant ci-dessus n'est pas exhaustive; il s'agit d'un résumé, sans valeur autre qu'informatif, destiné à permettre une meilleure

compréhension des aspects non techniques du travail axé sur les risques, à savoir ses conséquences humaines. Pour que cette méthode de travail soit un succès, il est primordial que l'encadrement, comme l'organisation, aient conscience de ces évolutions et de la manière dont elles sont acceptées ou rejetées par le personnel.

## **2.12. Gouvernement d'entreprise – Gestion des risques internes**

Les chapitres précédents se concentraient sur les risques que les contribuables représentaient pour l'administration fiscale à l'occasion du recouvrement des impôts. Le présent chapitre est consacré aux risques internes auxquels cette administration est confrontée.

D'un point de vue stratégique, la gestion des risques sert à préserver la réputation de l'administration fiscale et à garantir une utilisation responsable des deniers publics. Sur le plan opérationnel, une gestion efficace des risques permet d'assurer la réalisation de projets et programmes de grande envergure, de déceler les problèmes potentiels de manière précoce et/ou d'identifier les possibilités éventuelles.

Tous les membres du personnel, et plus particulièrement les cadres, devraient pouvoir repérer, comprendre ainsi que gérer les risques et apprendre à déterminer ceux qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas.

Tant les risques internes que les risques externes doivent être pris en main d'une manière ou d'une autre. Les risques externes concernent tout ce qui se passe en dehors de l'administration fiscale, les risques internes tout ce qui se passe en son sein.

Ces derniers peuvent être répartis dans les trois catégories suivantes (quelques exemples sont fournis):

- (1) Le processus de gestion des risques ne fonctionne pas comme il devrait
  - des risques graves n'ont pas été identifiés
  - un traitement inadéquat a été mis en œuvre
  - la qualité ou la productivité sont basses
- (2) L'organisation et les systèmes internes ne fonctionnent pas
  - outils informatiques inadaptés
  - défaillance de la communication interne
  - mauvaise organisation ou problèmes d'encadrement
- (3) Comportement incorrect du personnel
  - corruption
  - fraude
  - attitude inappropriée envers les contribuables.

Une vision globale est impérative si l'on veut atteindre les objectifs avec succès. La majorité des problèmes sont liés à des risques tant internes qu'externes et ont des causes multiples. Par ailleurs, la plupart des causes engendrent plusieurs problèmes.

Le processus de gestion des risques en lui-même ne varie pas selon que les risques concernés sont externes, internes ou les deux. Tout ce qui figure dans le présent guide s'applique dans les trois cas de figure, l'essentiel étant que tous les risques ou problèmes soient pris en main d'une manière ou d'une autre et que cette prise en main s'inscrive dans une approche globale. Il appartient à chaque administration fiscale de décider quels outils et mécanismes doivent être utilisés pour les différents types de risques.

La gestion intégrée des risques, couvrant à la fois les risques internes et externes, consiste à gérer les risques à l'échelle de l'organisation. Toutes les actions entreprises visent à la réalisation des objectifs de l'administration fiscale, peu importe que les risques concernés soient internes ou externes.

Le processus de gestion intégrée des risques fait partie intégrante des processus de planification et de décision habituels.

La gestion intégrée des risques correspond à une optique différente de celle de certains observateurs qui considèrent la gestion des risques comme une activité qui vient s'ajouter à celles de l'administration fiscale et qui représente donc une charge supplémentaire. S'il est vrai que cette gestion intégrée exige un effort particulier, elle est étroitement liée aux activités opérationnelles de l'administration fiscale. Son efficacité est maximale lorsque ses mécanismes sont intégrés dans l'infrastructure de cette administration.

# PARTIE 3 – Exemples

## 3. INTRODUCTION

Même si les approches théoriques de la gestion des risques sont très intéressantes, l'essentiel est finalement de savoir comment cette gestion s'applique dans les faits, car ne dit-on pas que l'arbre se juge à ses fruits.

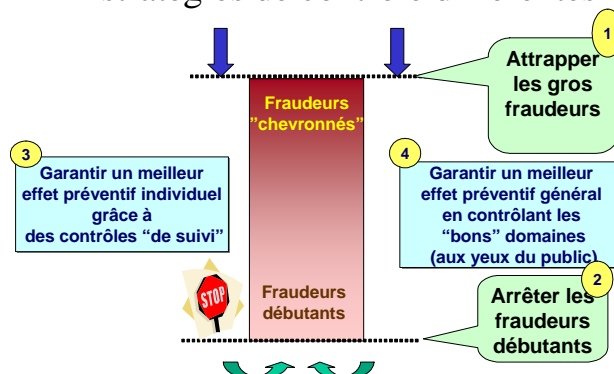
La présente partie illustre la théorie au moyen d'exemples tirés de l'expérience des différentes administrations fiscales, classés en fonction du modèle théorique. L'objectif n'est pas de dresser un inventaire complet et les choix de publication peuvent parfois être arbitraires. L'intention est plutôt de présenter un ensemble dynamique d'expériences dans lesquelles les activités des administrations fiscales ont été guidées par le modèle de gestion des risques.

### 3.1. Exemples concernant le chapitre 2.4 – Stratégie

#### 3.1.1. Stratégie de contrôle

##### Suède

#### 4 stratégies de contrôle différentes



Les quatre stratégies partent du postulat (fondé sur l'expérience et la théorie) que les fraudeurs débutants commencent généralement par éluder de petits montants, ces derniers augmentant avec le temps, si la fraude a bien fonctionné. Ainsi les contribuables qui commettent des fraudes à plus grande échelle sont souvent des fraudeurs de longue date.

La première stratégie consiste à démasquer les gros fraudeurs cherchant à faire des profits substantiels.

La deuxième vise à empêcher les fraudeurs débutants de devenir des fraudeurs «chevronnés». Cela signifie que ceux qui fraudent pour la première fois (nouvelles entreprises, jeunes contribuables) doivent être contrôlés, même si l'impôt potentiellement éludé est peu important.

La troisième stratégie a pour objectif de garantir un meilleur effet préventif individuel grâce à la réalisation de contrôles de suivi. En d'autres termes, les contribuables contrôlés par le passé (et ayant effectivement fraudé) font

l'objet de nouveaux contrôles. Pour qu'elle soit efficace, cette stratégie doit être communiquée aux intéressés. L'idée est qu'un contribuable contrôlé sera plus enclin à modifier son comportement s'il sait qu'une fraude démasquée entraînera un risque accru de contrôle dans l'avenir.

La quatrième stratégie est destinée à garantir un meilleur effet préventif général au moyen de contrôles dans les «bons» domaines aux yeux du public. Ces contrôles peuvent par exemple viser les contribuables fraudeurs qui, par ailleurs, perçoivent des allocations sociales. Il est nécessaire que ces contrôles bénéficient d'une attention médiatique positive. Si leur nombre ne doit pas être particulièrement élevé, il importe qu'ils se concentrent sur les domaines dans lesquels l'opinion publique juge que la fraude est injustifiée et préjudiciable à la confiance dans le système fiscal; il s'agit de susciter une indignation profonde.

### *3.1.2. Convention entre le ministère des finances et l'agence des revenus*

#### Italie

Le ministère de l'économie et des finances et l'agence des recettes concluent chaque année une convention qui définit les objectifs de l'agence et lui octroie les ressources financières nécessaires. La convention, d'une validité de trois ans, est mise à jour pour chaque exercice budgétaire.

La programmation stratégique de la convention 2005-2007 porte sur les éléments suivants:

- (6) Actions en faveur de l'efficacité dans les activités touchant à la prévention et à la lutte contre la fraude fiscale

Il s'agit d'augmenter le nombre de contribuables contrôlés, les objectifs étant les suivants:

- nombre adéquat de contrôles fiscaux visant les grandes entreprises, mais également les autres contribuables;
- inspections sur place destinées à vérifier que les contribuables respectent les règles;
- contrôles généraux des déclarations fiscales;
- diminution du nombre d'affaires jugées devant les tribunaux.

- (7) Amélioration du niveau de services rendus aux contribuables et à la communauté

Les objectifs sont les suivants:

- accroître le niveau de respect spontané des règles;
- améliorer le recouvrement des impôts et taxes;
- établir de meilleures relations entre l'agence et les contribuables;
- renforcer l'application de la législation fiscale, y compris sur le plan international.

- (8) Évolution des modèles organisationnels et utilisation plus efficace des ressources

Les objectifs sont les suivants:

- favoriser l'innovation dans les schémas organisationnels, à quelque niveau que ce soit;
- définir de nouvelles procédures de gestion du personnel;
- améliorer la communication entre l'agence et la communauté.

### 3.2. Exemples concernant le chapitre 2.5 – Identification des risques

#### 3.2.1. Classes de priorité

##### Pays-Bas

La classe de priorité est une estimation de l'importance de chaque entreprise ainsi que du niveau de respect des règles par cette dernière. Autrement dit, il s'agit d'une évaluation du risque fiscal et de l'importance fiscale, chacun de ces paramètres pouvant être «élevé», «moyen» ou «faible». À ces neuf classes s'ajoutent deux catégories spéciales: la première rassemble les jeunes entreprises (on en connaît trop peu à leur sujet pour pouvoir les classer dans la bonne catégorie) et la seconde, les opérateurs faisant l'objet de poursuites pénales (le facteur fraude est déterminant). Les onze classes de priorité ont été établies sur la base de critères objectifs. Toute entreprise, à l'exception des mille plus importantes, appartient à l'une d'entre elles.

<b>Importance fiscale</b>	Élevée	1A	1C	1D	E
	Moyenne	2A	2C	2D	
	Faible	3A	3C	3D	
		A	C	D	
		Faible	Moyen	Élevé	<b>Risque fiscal</b>

L'évaluation du **risque fiscal** se fonde sur les 13 critères suivants:

- (9) Entreprise débutante ou non

- (10) Risque sectoriel
- (11) Complexité fiscale eu égard au nombre de sociétés composant l'entité
- (12) Comportement fiscal (impôt sur le revenu et sur les sociétés). Il s'agit du pourcentage des montants dus au titre de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés perçus au moyen de versements anticipés au cours de l'exercice fiscal même.
- (13) Régularité des déclarations pour tous les impôts sur une période de douze mois
- (14) Impositions automatiques au cours de la dernière année complète
- (15) Paiements TVA supplémentaires au cours de l'exercice écoulé
- (16) Qualité de la gestion
- (17) Corrections matérielles importantes des déclarations fiscales des cinq dernières années
- (18) Corrections fiscales techniques au cours des cinq dernières années
- (19) Fraude
- (20) Régularité des paiements (tous impôts confondus)
- (21) Concertation préalable

Chaque critère donne lieu à l'attribution d'un score. Le total de ces scores détermine le classement de l'entreprise dans la catégorie «élevé», «moyen» ou «faible». Plus le score est important plus le classement sera élevé.

L'importance fiscale est basée sur les déclarations annuelles effectuées pour les différents types d'impôts: impôts des sociétés, impôts sur le revenu, TVA et impôts sur les traitements et salaires. Le montant total déclaré détermine le classement de l'entreprise dans la catégorie «élevée», «moyenne» ou «faible». Plus le montant est important plus le classement sera élevé.

La détermination de la classe de priorité est entièrement automatisée. Qui plus est, chaque critère est évalué de manière automatique. Deux fois par an, la classe de priorité est mise à jour, sur la base des dernières informations disponibles.

### 3.2.2. *Base de données nationale des risques*

#### Pays-Bas

La base de données nationale des risques (BDNR) est un système informatique permettant l'enregistrement et la consultation des risques au cours de la procédure fiscale. Elle est accessible à l'ensemble du personnel de l'administration fiscale. Le «cycle de vie» complet d'un risque y est consigné.

Tout agent du fisc peut enregistrer un nouveau risque dans la BDNR. Y figurent notamment:

- le nom du risque;



- la description du risque;
- la législation afférente au risque;
- la nature du risque;
- la manière dont l'agent concerné a eu connaissance du risque;
- les éventuels éléments indiquant que le risque se produit souvent;
- le secteur dans lequel le risque a été décelé ainsi que toute information relative à la gravité et à l'importance de celui-ci;
- la meilleure manière de détecter le risque;
- la meilleure manière de couvrir le risque.

L'organisation nationale chargée des risques améliore la présentation de tout nouveau risque signalé de telle sorte

- que la description soit complète et compréhensible;
- que l'on puisse garantir qu'il s'agit réellement d'un nouveau risque et non d'un risque déjà enregistré sous un autre nom dans la base de données;
- que le risque soit décrit de manière structurée et non ambiguë,
- que la façon de détecter le risque soit précisée, notamment par l'indication des sources de ce risque et du moment où il se produit;
- qu'une éventuelle règle de sélection soit mise au point.

Dans le cas où des enquêtes préliminaires (audits ou contrôles au bureau des contributions) sont nécessaires, les bureaux des contributions concernés sont enregistrés dans la BDNR, tout comme les résultats de ces enquêtes en ce qui concerne:

- le pourcentage de déclarations sélectionnées: il s'agit du nombre de déclarations identifiées par la règle de sélection exprimé en fonction du total des déclarations;
- l'efficacité: nombre de déclarations sélectionnées dans lesquelles le risque a été repéré et corrigé;
- la rentabilité: partie des déclarations corrigées couverte par la règle de sélection;
- l'importance financière du risque;
- la capacité nécessaire au traitement, exprimée en heures;
- la règle de sélection définitive et les paramètres retenus.

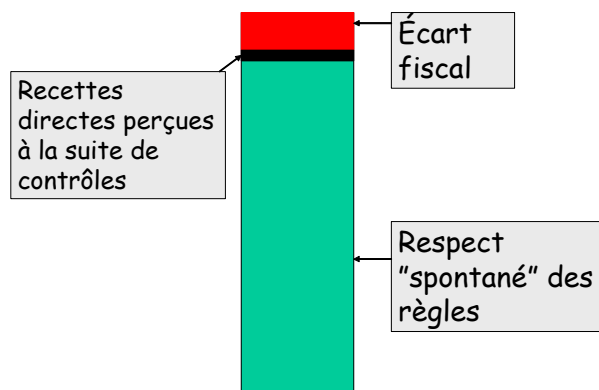
Après l'introduction du risque, les résultats de la phase de couverture sont enregistrés dans la BDNR selon des modalités quasi similaires à celles applicables à la phase d'enquête préliminaire.

Tous les agents du fisc peuvent consulter la base de données des risques à n'importe quel moment afin de vérifier si un risque y est déjà enregistré, ou de voir quels sont les risques figurant dans la base. Les informations relatives aux enquêtes préliminaires ainsi qu'à la couverture du risque sont toutefois confidentielles et uniquement accessibles à quelques membres de l'organisation nationale chargée des risques.

### 3.2.3. Mesure de l'écart fiscal

#### Suède

Il existe un écart entre le montant d'impôts qui devrait être payé en application de la loi (impôt théorique) et le montant réellement payé. C'est ce qu'on appelle l'écart fiscal. Cet écart résulte de la fraude fiscale et des erreurs involontaires commises par le contribuable ou le fisc. Il s'agit de l'écart lié à la déclaration. Mais il arrive également que des impôts dus ne soient pas payés, auquel cas on parlera de pertes sur perception. Le graphique figurant ci-dessous illustre le concept d'écart fiscal.



La colonne représente l'impôt théorique correct. La partie verte représente les impôts payés spontanément, à savoir avant toute forme de contrôle ou d'inspection. Le segment noir symbolise les recettes supplémentaires perçues à la suite de contrôles, le reste constituant l'écart fiscal, ou les recettes perdues, soit en raison d'erreurs intentionnelles ou involontaires, soit en raison d'impôts non payés.

Mesurer l'étendue de l'évasion fiscale et de l'écart fiscal se révèle, pour des raisons évidentes, être une tâche ardue. Les méthodes disponibles se répartissent en deux catégories: les méthodes directes et les méthodes indirectes. Alors que les premières se fondent sur des enquêtes ou des entretiens réalisés auprès de contribuables choisis de manière aléatoire, les secondes consistent à utiliser les statistiques disponibles pour comparer les données relatives aux revenus et aux avoirs fournies au fisc avec les informations en matière de consommation et d'épargne émanant d'autres sources.

Voici quelques méthodes utilisables en vue de déterminer l'écart fiscal (ou du moins une partie).

- **Méthodes indirectes**

Méthode fondée sur le revenu disponible	Pour les particuliers, les données des comptes nationaux relatives à la consommation et à l'épargne sont confrontées aux chiffres des revenus communiqués dans les déclarations
---	---

	fiscales.
Méthode fondée sur le PIB	Le PIB mesuré à partir des dépenses est comparé au PIB calculé sur la base des revenus.
Différence inexplicée dans les comptes financiers	Il s'agit d'évaluer les économies accumulées qui ne se retrouvent pas dans les rapports des institutions financières (les économies calculées sur la base des revenus et de la consommation sont comparées à celles des rapports des institutions financières). Cette méthode permet d'indiquer l'existence d'avoirs dissimulés à l'étranger.
Écart de TVA	La TVA théorique, calculée sur la base des comptes nationaux, est comparée à la TVA mentionnée dans les déclarations.
Méthodes monétaires	On s'intéresse ici à la multiplication des transactions en liquide. Un «excédent» d'argent liquide est repéré, sans qu'il ne soit possible de l'expliquer par des activités financières normales.

- **Méthodes directes**

Enquêtes	Enquêtes réalisées auprès du contribuable (par voie postale ou en face-à-face).
Audits	Audits aléatoires permettant une analyse systématique des résultats.

Il est nécessaire de combiner plusieurs de ces méthodes en vue de garantir un résultat fiable. Ces estimations ne peuvent toutefois donner au fisc qu'une idée de l'importance de l'écart fiscal. Il n'est en effet pas possible de mesurer cet écart avec une précision élevée. C'est pourquoi ces méthodes ne doivent pas être utilisées pour une évaluation de la performance à court terme. Il convient plutôt de les réserver pour déterminer des tendances à long terme et fournir des chiffres de référence aux fins de l'évaluation des risques.

#### 3.2.4. *Analyse de liens*

##### Italie

«Analyse de liens» est un programme qui permet d'élaborer une représentation graphique des relations existant entre les particuliers et les sociétés et d'accéder au registre des impôts (*Anagrafe Tributaria*) en vue de

mettre en évidence toute information relative à un contribuable donné utile à des fins fiscales. Ces liens concernent:

- l'appartenance à un groupe;
- l'appartenance à une société;
- la fonction occupée dans une société;
- les liens familiaux;
- les consultants conservant les documents comptables.

C'est pourquoi le programme doit avant tout mettre en évidence les relations les plus pertinentes et indiquer les situations «à risque», comme:

- la faillite, la liquidation, etc.;
- le non-respect de la réglementation fiscale;
- l'arrêt des activités dans les douze mois qui suivent leur démarrage;
- le non-paiement de la TVA;
- l'imputation d'un crédit d'impôts.

### 3.2.5. M.E.R.C.E. (*Suivi et description du commerce extérieur*)

#### Italie

M.E.R.C.E est une base de données élaborée et gérée par l'agence italienne des douanes. Elle est également utilisée par l'agence des revenus comme source d'information sur les transactions intracommunautaires et extracommunautaires.

M.E.R.C.E permet l'analyse des opérations sur biens réalisées par les opérateurs italiens depuis et vers les États membres de l'Union européenne (*Analisi EU*) ou les pays tiers (*Analisi extra-EU*), ainsi que l'établissement d'une liste de toutes les transactions relatives à un opérateur donné (*Analisi intestatari*).

Les données relatives aux opérations intracommunautaires sont issues des formulaires Intrastat, alors que celles relatives aux opérations avec les pays tiers proviennent des certificats en possession de l'agence italienne des douanes.

M.E.R.C.E permet de vérifier si lesdites opérations ont eu lieu, et si elles ont été réalisées dans le respect des règles.

Il est possible d'effectuer une analyse multidimensionnelle en extrayant des données filtrées sur la base de différents critères, comme:

- la période de référence;
- le régime appliqué;
- le lieu d'origine ou de destination;

- le groupe de produit;
- le mode de transport;
- le bureau de douane compétent;
- etc.

Statistiques, pourcentages et graphiques constituent les produits finaux de cette application.

### 3.2.6. BEE (*Base de données des organismes externes*)

#### Italie

BEE est une base de données servant à repérer les contribuables contrevenant sur la base d'informations relatives à leur capacité contributive. Des groupes de contribuables répondant à certains critères sont sélectionnés en vue de contrôles fiscaux. L'objectif est de détecter les phénomènes de fraude fiscale et d'en analyser la tendance.

L'information issue de BEE doit être considérée comme une «matière première» étant donné qu'une analyse complémentaire est nécessaire pour permettre une comparaison des obligations des contribuables et de la manière dont ils respectent réellement la réglementation. BEE est composée des bases de données suivantes:

- BEE – Aviation: informations relatives aux transactions juridiques (propriété, droits réels, etc.) concernant les avions.
- BEE – Assurance: informations fournies par les compagnies, agences et autres intervenant au sujet des contrats d'assurance.
- BEE – Chambre de commerce: informations fournies par les chambres de commerce au sujet des sociétés.
- BEE – Fourniture de contrats: informations sur les contrats de fournitures et de transport figurant dans les accords privés non enregistrés et dont le montant dépasse un certain seuil.
- BEE – Mouvements de capitaux: informations fournies par les banques, sociétés de bourse, bureaux de change et autres institutions au sujet des mouvements de capitaux effectués par ou vers des pays étrangers, qu'il s'agisse d'argent liquide, d'actions, de titres ou d'autres avoirs, pour un montant supérieur à un certain seuil.
- BEE – Navigation: information fournies par les agences maritimes et les bureaux de la motorisation civile (unités navales) au sujet des transactions relatives aux navires, chalands et bateaux de plaisance.
- BEE – Reconstructions: informations fournies par les banques et autres institutions financières au sujet des transactions bancaires relatives aux reconstructions immobilières permettant de bénéficier d'une déduction fiscale.

### 3.2.7. *Alertes précoces*

#### Italie

«Alertes précoces» est une application, constamment mise à jour, dont l'objectif est de permettre le contrôle précoce des comportements suspects, dès qu'apparaissent les premiers indices de fraude fiscale.

Le programme met en effet en évidence les incohérences et les irrégularités concernant l'ensemble des détenteurs d'un numéro d'identification à la TVA, en analysant les opérations effectuées au cours des 36 derniers mois au regard de certains indicateurs de risque directement ou indirectement liés au contribuable.

(22) Les principaux indicateurs de risque directement liés contribuable sont les suivants:

- TVA impayée en tout ou en partie;
- imputation d'un crédit ou d'un débit de TVA;
- montant de la TVA;
- liquidation ou faillite antérieure;
- transactions douanières;
- opérations intracommunautaires;
- changement de domicile fiscal ou siège social différent du lieu d'exercice des activités;
- demande de remboursement d'impôts;
- personnes âgées de plus de 75 ans ou de moins de 18 ans détentrices d'un numéro d'identification à la TVA.

(23) D'autres indicateurs de risque pris en considération par l'application sont indirectement liés au contribuable étant donné qu'ils concernent d'autres personnes qui ont lien avec lui en raison de relations commerciales, par exemple, le même représentant légal, les mêmes partenaires ou les mêmes dirigeants.

Les principaux indicateurs de risque indirects sont les suivants:

- montants des impôts directs ou indirects;
- établissement de fausses factures;
- faillite ou liquidation administrative forcée;
- présence d'un fraudeur du fisc;
- cessation des activités dans l'année qui suit leur démarrage.

Les agents du fisc recourent les informations sur la base de méthodes définies par la division centrale d'analyse et de recherche, en vue de sélectionner les contribuables à contrôler.

### 3.2.8. *Fraudeurs du fisc*

#### Italie

Le système «Fraudeurs du fisc» (ET) est un système informatique qui identifie les comportements suspects des contribuables, sur la base d'indicateurs de risque. ET permet d'identifier les personnes percevant des revenus provenant de services indépendants ou d'activités commerciales et qui éludent entièrement l'impôt.

Les activités économiques du contribuable et les dépenses qu'il effectue sont les indicateurs de risque résultant du traitement des données.

Les données proviennent de sources internes et externes (par exemple la chambre de commerce). Il existe également des informations indirectes (comme la consommation d'énergie).

Les agents du fisc peuvent sélectionner de un à seize éléments d'information et les recouper entre eux. Des contrôles supplémentaires peuvent alors être réalisés afin de vérifier si le contribuable se trouve bien dans une des situations identifiées.

Voici quelques preuves d'activité économique qui peuvent être traitées par ET et qui représentent des indicateurs de risque:

- dons de biens domaniaux pour un usage déterminé (par exemple terrain à construire, biens immeubles utilisés comme bureaux, parkings, usines, infrastructures sportives, mines ou musées);
- certains actes enregistrés soumis à la TVA (allocations au contribuable lors de la constitution d'une société, propriété ou usufruit d'immeubles commerciaux, de mines, d'équipements industriels ou d'usines, dons d'argent, etc.);
- autres actes enregistrés comme la location d'usines, de machines ou de mines ou l'utilisation de brevets;
- contributions à des fonds de sécurité sociale;
- enregistrement à la chambre de commerce;
- affiliation à une association professionnelle;
- autorisation d'exercer une activité;
- numéro d'identification à la TVA utilisé à une certaines période;
- polices d'assurance couvrant des risques spéciaux (transport, crédit, caution, etc.);
- possession de véhicules spéciaux (bus, bus scolaires, camions, etc.);
- consommation d'énergie par les établissements commerciaux.

Voici quelques exemples de dépenses effectuées par un contribuable qui constituent des preuves d'activité économique:

- achat d'obligations ou d'actions à l'étranger;
- contributions de sécurité sociale payées pour des employés dans le cadre de services domestiques, etc.;
- contributions obligatoires impayées;

- transfert de capitaux à l'étranger;
- intérêts payés sur un prêt;
- possession de voitures, motos, camions, bus, etc.;
- paiement de primes d'assurance;
- transactions soumises à enregistrement (allocations ou dons).

### 3.2.9. *Analyse des risques concernant les nouveaux numéros d'identification à la TVA*

#### Italie

«L'analyse des risques concernant les nouveaux numéros d'identification à la TVA» est une application de la division de l'analyse et de la recherche de l'agence italienne des revenus afin d'améliorer la lutte contre la fraude à la TVA.

Le logiciel contient et traite automatiquement les données personnelles, les informations relatives aux revenus et aux biens des contribuables qui, pour leur propre compte ou en tant que représentants légaux d'une entreprise, obtiennent un nouveau numéro d'identification à la TVA.

Le résultat du traitement est un «profil de risque».

Tous les numéros de TVA sont analysés, et pas seulement ceux qui se rapportent à un secteur d'activité à risque.

Une note de risque est attribuée à chaque information, sur la base de l'expérience acquise et des informations fournies par les bureaux locaux qui luttent contre la fraude à la TVA. Certains facteurs concernent les nouveaux numéros d'identification à la TVA (par exemple, lorsque le siège de l'entreprise et le domicile du propriétaire/représentant concordent, lorsque le domicile a changé plus de deux fois au cours des trois dernières années, etc.), d'autres concernent les numéros de TVA précédemment obtenus, le cas échéant (par exemple, les déductions de la TVA, les restitutions de la TVA, l'absence de paiement de la TVA au cours des cinq dernières années, etc.). Chaque facteur comprend en outre des spécifications internes.

La note de risque finale, estimée sur la base d'un ensemble de 16 facteurs de risque, est attribuée au contribuable et représente un indicateur de risque important.

À la fin du processus, l'application fournit une liste de tous les numéros de TVA par note de risque décroissante.

Il est possible de sélectionner des numéros de TVA en utilisant les variables suivantes:

- territoire (pays, région, bureau local de l'agence des revenus)
- activité (une activité particulière, l'ensemble du secteur, etc.)
- période de temps (une année, un semestre, un trimestre, un mois).



Le logiciel permet de détecter des cas suspects, que le bureau local doit analyser avant d'effectuer un contrôle sur place.

Il est un instrument d'analyse et de recherche pour les bureaux locaux de l'agence des revenus.

Les bureaux régionaux sont chargés du contrôle, de la coordination et de l'évaluation des résultats de l'analyse.

### *3.2.10. Contrôles préalables à l'immatriculation*

#### Grèce

Les bureaux des contributions locaux qui exploitent un système informatisé sont compétents pour attribuer un numéro d'identification fiscale (NIF) à un nouveau contribuable souhaitant s'immatriculer en vue de démarrer une activité commerciale.

Certains formulaires doivent être remplis et adressés, avec les documents pertinents fournis par le contribuable, au service d'immatriculation du bureau des contributions local, qui est le plus souvent le bureau des contributions du domicile du contribuable.

Chaque NIF attribué à un contribuable ou à une entité juridique en Grèce est unique et doit être utilisé pour toutes les transactions commerciales et obligations fiscales (TVA, impôt sur le revenu, etc.). Les autorités fiscales doivent ensuite appliquer certaines procédures de manière à recueillir les informations nécessaires et à dissuader les contribuables de se soustraire à l'impôt.

Les documents sont d'abord analysés par le service d'immatriculation (première validation); un recoupement en ligne est ensuite réalisé avec la base de données centrale du ministère des finances et de l'économie afin d'éviter qu'un NIF ne soit attribué aux contribuables déjà immatriculés.

En règle générale, dans un délai de trois jours après présentation des formulaires et documents susmentionnés, un contrôleur fiscal vérifie, préalablement à l'immatriculation, au siège d'exploitation déclaré, si:

- l'entreprise existe réellement et répond aux objectifs de l'activité déclarée,
- les transactions ont déjà été réalisées ou les actifs ont été achetés par le contribuable avant le commencement de l'activité.

Un rapport succinct est ensuite élaboré par l'auditeur et adressé au service d'immatriculation du bureau des contributions local; il est pris en considération avant que l'approbation finale de l'activité soit accordée par le directeur du bureau local.

### **3.3. Exemples concernant le chapitre 2.6 - analyse des risques**

#### *3.3.1. Sources externes, internet (robot Web)*

#### Pays-Bas

Depuis 2004, l'administration fiscale néerlandaise utilise XENON, un robot (Web), qui décèle l'existence non seulement de contribuables inconnus, mais également d'autres cas de contravention probables, tels que l'utilisation non autorisée de marques de fabrique ou le détournement illégal de courants d'échanges.

Le XENON a été mis au point par l'administration fiscale néerlandaise et comprend trois parties principales:

- (24) un outil de recherche fiscale de base (Trainer). Cet outil permet d'établir un ou plusieurs profils;
- (25) un robot Web (Crawler). Ce robot cherche sur l'internet les sites qui répondent au profil. Des paramètres peuvent être fixés afin de déterminer le degré de recherche, le nombre maximum de sites à trouver et le temps pendant lequel le XENON doit chercher sur l'internet;
- (26) un outil d'identification sur le Web (WebID). Cet outil permet d'identifier les propriétaires des sites web.

Les résultats sont mis en corrélation avec les bases de données de l'administration fiscale.

Le XENON fonctionne comme suit:

- avec certains exemples, un expert montre au programme «Trainer» quoi chercher;
- sur la base de ces exemples, le XENON crée un profil, qui peut être affiné au besoin;
- lorsque le profil final a été créé, le moteur de recherche balaie l'internet pendant un certain temps ou cherche un nombre déterminé de sites répondant au profil;
- les résultats sont stockés et peuvent être analysés;
- avec le WebID, un «propriétaire de site probable» peut être identifié.

### *3.3.2. Nouvelles immatriculations sur la base de listes de contrôle*

#### Allemagne

Depuis 2005, chaque contribuable cherchant à obtenir une immatriculation à la TVA pour la première fois est soumis à un examen sur la base de listes de contrôle uniformes à l'échelle nationale afin de reconnaître le plus rapidement possible les cas risqués. Les listes de contrôle comprennent un catalogue d'éléments, qui sont adaptés aux formes juridiques respectives. Les éléments sélectionnés se fondent sur les connaissances des experts nationaux en matière de lutte contre la fraude.

Par exemple, les sociétés par actions sont examinées sous les angles suivants:

- Les personnes qui jouent un rôle dans la nouvelle société ont-elles commis des escroqueries dans le passé?

- Le représentant légal est-il déjà enregistré fiscalement?
- De quel type de commerce s'agit-il?
- Y a-t-il quelque chose à signaler sur le compte bancaire?
- Les actionnaires respectent-ils les règles en matière fiscale?

Le contrôle se fonde avant tout sur les informations tirées d'un questionnaire concernant l'immatriculation fiscale. Ce questionnaire de plusieurs pages est envoyé par les autorités fiscales au nouveau contribuable afin de recueillir des informations détaillées sur son entreprise.

Le bureau des contributions dispose de différents systèmes d'information internes. Ces bases de données contribuent à améliorer la qualité des contrôles. Il s'agit, par exemple, des systèmes suivants:

- système d'information national sur l'ensemble des contribuables immatriculés (nom, adresse, date de naissance, numéro d'identification à la TVA, compte bancaire et certaines caractéristiques fiscales générales);
- base de données nationale sur les cas de fraude à la TVA;
- bases de données locales indiquant les adresses des bureaux/services ou les cas d'impôts exigibles.

Dans un souci d'efficacité optimale, chaque système d'information disponible est utilisé. Dès qu'un des 27 critères est rempli, l'immatriculation à la TVA n'a pas lieu, et les bureaux des contributions sont invités à effectuer d'autres contrôles.

Ceux-ci sont généralement réalisés sous la forme de contrôles limités inopinés. S'il y a déjà une suspicion justifiée d'évasion fiscale, la direction des enquêtes fiscales doit immédiatement être contactée.

### **3.4. Exemples concernant le chapitre 2.8 – réduction des risques**

#### *3.4.1. Limiter les possibilités et prévenir les erreurs involontaires*

##### Pays-Bas

##### **Organe consultatif**

En 2005, l'administration fiscale néerlandaise a créé un organe consultatif chargé de fournir aux particuliers des conseils afin de réduire la charge administrative qui leur était imposée.

Près de 600 personnes ont réagi à l'annonce publiée dans la presse nationale et dans quelques journaux régionaux afin de recruter de nouveaux membres pour cet organisme consultatif. Elles ont toutes été invitées à participer à une «journée d'échange d'idées» spéciale et, entre autres, encouragées à formuler des suggestions, des propositions et des idées. Le fait que l'administration fiscale ait pris la peine d'écouter les gens a été fortement apprécié. Dix-sept candidats (contribuables individuels) ont été sélectionnés pour faire partie de l'organisme consultatif.

Cet organisme consultatif est présidé par le directeur général et se réunit deux fois par an. Il fournit non seulement des conseils sur la base des propositions de l'administration fiscale, mais avance lui-même aussi des propositions.

### 3.4.2. Consultation du secteur agricole

#### Pays-Bas

Aux Pays-Bas, depuis plus de dix ans, une consultation structurée existe entre l'administration fiscale néerlandaise et le secteur agricole. Des consultants fiscaux spécialisés conseillent la plupart des agriculteurs. Ces consultants sont regroupés au niveau national, et les représentants sont les personnes avec qui l'administration fiscale est en contact.

Cette consultation débouche chaque année sur un accord de normalisation concernant les coûts d'exploitation les plus courants, des moyens de production particuliers et le cheptel. Cet accord fait l'objet d'une résolution officielle du secrétaire d'État aux finances. Par la suite, les normes sont consignées dans une brochure, qui est envoyée gratuitement à tous les consultants fiscaux du pays. Le contenu est disponible également sur le site internet de l'administration fiscale.

De nombreuses sources d'information externes et gratuites mentionnent ces normes. Ces sources sont également signalées dans la brochure. Sur la base des normes de l'année précédente, de l'évolution de la situation et de l'étude des sources précitées, les nouvelles normes sont fixées dans un avant-projet. Le projet de proposition est débattu avec des représentants de l'organisation de consultants. Cette consultation débouche sur des normes mutuellement acceptées pour une période d'un an. Ces normes concernent l'administration fiscale entière *et* tous les agriculteurs. Il n'est possible d'y déroger que dans des cas exceptionnels; une explication claire doit alors être fournie. Certaines normes n'ont pas le poids d'une règle, mais constituent des lignes directrices (par exemple, la part privée des coûts en matière d'énergie et de téléphone). Il est possible de s'en écarter si le contribuable peut fournir des arguments valables et, en principe, des éléments de preuve. Bien entendu, à défaut d'accord, la procédure de recours habituelle peut être suivie.

Des normes sont arrêtées sur ce qui suit:

- usage privé de produits agricoles,
- élément privé des coûts,
- estimation de la valeur du bétail,
- estimation de la valeur des céréales et herbages,
- durée d'amortissement normale dans le secteur horticole,
- estimation de la valeur de la croissance sur le terrain,
- estimation de la valeur des bulbes,
- estimation de la valeur des arbres,
- durée d'amortissement normale des machines agricoles,

- durée d'amortissement normale des droits de production.

Avec cette procédure, il devient inutile de discuter au niveau des contribuables de l'importance des coûts et des valeurs. Cela contribue à améliorer la conformité des déclarations fiscales et du paiement de l'impôt.

### 3.4.3. Exemple d'une meilleure évaluation de la probabilité de détection

#### Pays-Bas

Une étude des effets de la publicité a été réalisée aux Pays-Bas. Elle faisait partie d'un projet, dans le cadre duquel l'administration fiscale et douanière néerlandaise pouvait obtenir des informations sur l'argent détenu par les résidents néerlandais sur des comptes bancaires étrangers.

L'occasion a été donnée aux contribuables de déclarer spontanément aux autorités fiscales qu'ils détenaient un compte bancaire étranger qu'ils n'avaient pas mentionné auparavant dans leurs déclarations fiscales. En échange de cette déclaration spontanée, ils étaient assurés d'être exemptés de sanctions – mais ils restaient tenus d'acquitter l'impôt dû, majoré d'intérêts, pour les douze années précédentes. La formule a été portée à la connaissance du public par des communiqués de presse. L'étude a montré que six éléments influençaient de façon déterminante le respect des règles.

- Couverture ciblée: ce principe veut que plus la couverture médiatique interpelle personnellement le lecteur, le spectateur ou l'auditeur visé, plus l'impact est grand.
- Arguments pour et contre: les arguments avancés par le journaliste pour «rentrer dans le rang» (ou non) sont un facteur important. Premièrement, ces arguments peuvent soit encourager, soit dissuader de «rentrer dans les rangs». Deuxièmement, la force des arguments peut varier. Lorsque les arguments avancés militent fortement pour ou faiblement contre, le nombre de contribuables rentrant dans le rang tend à augmenter (même s'il y a de la réticence).
- Risque de détection: les gens peuvent être encouragés à adopter un comportement respectueux des règles si nous faisons en sorte que la probabilité de détection (ou du moins la perception qu'en a le contribuable) est élevée et que toute infraction sera lourde de conséquences (ou du moins si nous donnons l'impression qu'elle le sera).
- Normes de comportement: les normes de comportement peuvent influencer fortement le respect des règles. On peut en distinguer deux types différents: les normes prescrites, c'est-à-dire ce que les autres attendent de l'administration fiscale (règles implicites et explicites), et les normes observées, c'est-à-dire ce que les gens font habituellement. L'influence des normes est particulièrement grande lorsque l'attention des gens est attirée sur elles.
- Légitimité: les contribuables ont davantage de chances de respecter les règles s'ils sont convaincus que l'administration fiscale agit d'une manière juste et équitable – les aspects les plus importants étant l'équité des procédures, la façon dont les impôts sont perçus et la manière dont l'administration fiscale remplit ses tâches de contrôle.

- Conséquences: la recherche montre que le fait de savoir quelles sont les possibilités influence beaucoup le comportement des gens. C'est pourquoi il était essentiel dans ce projet de dire aux contribuables que la possibilité leur était offerte de «rentrez dans le rang».

Sur la base de ce qui précède, un modèle de communiqué de presse approprié a été élaboré. Il figure ci-après.

*Un grand nombre de contribuables déclarent aux autorités fiscales des épargnes étrangères secrètes*

*Au cours de ces derniers mois, le projet de l'administration fiscale et douanière néerlandaise visant à permettre aux contribuables de déclarer des avoirs bancaires étrangers non déclarés précédemment (3) a suscité un intérêt énorme (2). Le site web de l'administration (3) ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)), où le formulaire de «déclaration de compte en banque à l'étranger» peut être téléchargé, a enregistré plus de 50 000 visiteurs (2). Ceux qui font une déclaration spontanée aux autorités fiscales peuvent éviter la sanction normalement imposée sur les arriérés d'impôts (6).*

*Au début de l'année 2001, les autorités fiscales ont obtenu de différentes banques dans plusieurs pays des informations sur les résidents néerlandais qui détenaient des avoirs dans leurs établissements (5). Ces informations ont été obtenues en partie en application des dispositions de traités internationaux sur la base desquels l'administration fiscale et douanière peut délivrer des appréciations sur les titulaires des comptes (4). D'autres informations proviennent de dénonciations (5).*

*L'absence de déclaration aux autorités fiscales d'économies détenues en dehors des Pays-Bas constitue une infraction et coûte au pays chaque année plusieurs milliards d'euros (1). Près d'un millier de résidents néerlandais ont rempli le formulaire électronique jusqu'à présent (2). D'autres ont fait leur déclaration directement auprès des autorités fiscales ou par l'intermédiaire d'un avocat (3 a).*

*(1) Norme prescrite*

*(2) Norme observée*

*(3) Possibilité*

*(3a) Possibilité pour ceux qui n'ont pas d'accès Internet*

*(4) Légitimité*

*(5) Extension du groupe cible*

*(6) Conséquences*

#### *3.4.4. Créer un intérêt pour une tierce partie; contrôle horizontal*

##### Pays-Bas

La relation entre le gouvernement et les citoyens en général et entre l'administration fiscale et un contribuable déterminé évolue pour passer d'une relation de supérieur à subordonné à une relation plus égale. Le contrôle horizontal trouve sa place dans cette évolution, où les citoyens se sentent également responsables de l'application des lois. D'un autre côté,

l'application des lois dans une société complexe et en rapide mutation ne peut fonctionner que si la connaissance est présente dans la société. Le contrôle horizontal, exercé par les organisations non gouvernementales, vient s'ajouter au contrôle de l'État. Aux Pays-Bas, l'évolution en matière de contrôles horizontaux varie selon les groupes cibles.

#### *Grandes entreprises*

Les entreprises de ce groupe étant peu nombreuses, des accords individuels sont possibles. De tels accords fixent les obligations mutuelles pour l'avenir, celles qui viennent compléter les obligations passées et les dispositions prises pour s'informer mutuellement en cas d'imprévus ou d'activités ayant des conséquences fiscales. Les entreprises sont invitées à participer sur une base volontaire.

#### *Petites et moyennes entreprises*

Ces entreprises sont trop nombreuses pour permettre la conclusion d'accords individuels. Cette approche vise à coopérer avec des associations sectorielles représentatives. L'administration et l'organisation partagent souvent un intérêt commun dans des domaines tels que le travail au noir<sup>2</sup>, l'échange d'informations et la fixation commune de normes et de quotas. Une autre approche consiste à stimuler des secteurs établissant eux-mêmes des certificats. Cependant, «il faut être deux pour danser le tango» et comme la confiance et la volonté de coopérer sont nécessaires, le rythme et le degré de coopération varieront selon les secteurs.

#### *Particuliers*

Pour ce groupe cible, il importe surtout de simplifier les choses. Ce groupe tire avantage de déclarations fiscales préremplies. L'administration fiscale remplit les données connues, et le contribuable signe pour accord ou apporte des changements, si nécessaire. La création d'un domaine personnel pour chaque contribuable sur l'internet constitue un autre exemple. Dans ce domaine, des données personnelles (informations relatives au statut) sont enregistrées, et des transactions peuvent être effectuées (par exemple, un changement fiscal pertinent au regard de la situation personnelle).

#### *Intermédiaires*

Des intermédiaires, tels que les conseillers administratifs, financiers et fiscaux et les entreprises de logiciels, jouent un rôle important dans le domaine fiscal. La coopération avec eux entraîne des produits fiscalement acceptables et donc indirectement un plus grand respect des règles.

### *3.4.5. Études sectorielles (Studi di Settore)*

#### Italie

Les études sectorielles ont été introduites par la loi n° 427 de 1993 afin que l'administration fiscale italienne puisse vérifier si les contribuables étaient en règle.

---

<sup>2</sup> «économie parallèle ou marché noir»

D'un point de vue technique, les études sectorielles sont un processus d'analyse et d'évaluation économique des PME en ce qui concerne les caractéristiques territoriales particulières de chaque entreprise et la manière dont l'entreprise est gérée. Grâce à une analyse comparative, ces études ont été conçues en tenant compte de la relation existante entre les variables comptables et structurelles de chaque branche économique, en ce qui concerne le secteur considéré, le procédé de production, la structure des entreprises, le produit de l'activité, la localisation, le marché et d'autres éléments significatifs liés à chaque entreprise particulière. Les variables proviennent des informations contenues dans les questionnaires remplis par les contribuables. De cette manière, une base de données comptable et structurelle est créée.

Pour chaque secteur économique, une telle analyse prévoit:

- l'identification des éléments structurels qui sont caractéristiques de l'activité économique d'un secteur (c'est-à-dire les produits, les marchés de référence, les processus et procédés de fabrication, les circuits et procédés de vente, etc.);
- l'identification du modèle organisationnel des entreprises d'un secteur par l'analyse typologique;
- la sélection des contribuables dans des conditions économiques normales au moyen d'indicateurs économiques significatifs au regard de l'activité du secteur (marge, rotation des stocks, productivité des employés);
- lorsque des études sectorielles sont utilisées, les contribuables sont rattachés à un groupe sélectionné pour le modèle organisationnel des entreprises du secteur;
- la définition des fonctions de revenus et l'analyse territoriale: l'analyse statistique de régression multiple permet à l'administration fiscale de détecter la relation qui existe entre les revenus et les données comptables et structurelles tirées des questionnaires; en conséquence, chaque modèle organisationnel lié à un secteur a sa propre fonction de revenus. Les fonctions de revenus déterminent une fourchette, à l'intérieur de laquelle se rangent des sujets opérant dans des conditions similaires, mais également un «revenu de référence», que le contribuable peut indiquer pour éviter toute imposition.

Les études sectorielles se fondent sur un principe qui s'applique déjà au système fiscal, selon lequel l'imposition peut reposer sur un contrôle indirect lorsqu'il existe des écarts importants entre les données déclarées et les données provenant des caractéristiques et conditions de l'activité exercée.

Étant donné que les études sont utiles pour effectuer une estimation du chiffre d'affaires, mais pas du revenu définitif, les montants découlant de l'application de ces mêmes études ont une valeur purement indicative. L'application de l'étude suffira pour transférer la charge de la preuve au profit de l'administration, à moins que le contribuable ne puisse prouver le contraire.

Les études sectorielles permettent d'améliorer le respect des règles pour différentes raisons:



- les contribuables, par l'intermédiaire des organisations professionnelles, peuvent formuler des observations et participer à la commission d'experts (qui approuve les études), aux côtés des représentants de l'administration fiscale;
- les contribuables dont le revenu est inférieur au seuil fixé par la «fonction de revenus» peuvent échapper à une imposition en «ajustant» le revenu déclaré;
- elles permettent d'analyser l'évolution de la situation économique et commerciale.

### 3.4.6. *Exemple d'une étude sectorielle: vente au détail de journaux et de magazines*

#### Italie

La vente au détail de journaux et de magazines est une des nombreuses études sectorielles réalisées par l'administration fiscale italienne. Afin de recueillir des informations sur ce secteur, l'agence des revenus a envoyé un grand nombre de questionnaires aux contribuables, en leur demandant diverses données comptables et structurelles. Les contribuables ont renvoyé les questionnaires. Certains n'ont pas pu être analysés parce qu'ils contenaient des erreurs ou qu'ils étaient incomplets. Sur la base des informations recueillies, une analyse typologique a été effectuée, qui a permis de définir les huit groupes suivants:

- Points de vente dans des centres commerciaux ou marchés: de taille moyenne ou importante; principalement des publications.
- Kiosques: situés dans des zones à forte densité de circulation (comme les arrêts d'autobus, les administrations, les écoles, etc.); de petite taille; principalement des publications.
- Kiosques de journaux vendant des produits touristiques: de taille moyenne ou importante; publications, articles touristiques et gadgets (plans, cartes postales, CD, souvenirs, etc.).
- Kiosques à journaux / papeteries: grande papeterie. Vaste gamme d'articles (publications, cadeaux, etc.).
- Points de vente situés dans des endroits très fréquentés (gares ferroviaires, aires de services, universités, hôpitaux, etc.): kiosques à journaux ou papeteries de taille moyenne; principalement des publications.
- Kiosques à journaux saisonniers: nouveaux stands de taille moyenne; principalement des publications.
- Points de vente de bandes dessinées: papeteries de taille moyenne ou importante; bandes dessinées neuves et d'occasion.
- Kiosques à journaux traditionnels: papeteries de taille moyenne ou importante, situées près d'arrêts d'autobus, d'églises ou d'écoles; principalement des publications.

Au cours de l'étape suivante, l'indicateur économique «valeur ajoutée par employé» a été sélectionné et divisé en intervalles. Les contribuables dont les indicateurs sont en dehors des intervalles ne sont pas analysés. Par la suite, pour chaque groupe, une «fonction de revenus» est créée sur la base de statistiques. Cette fonction est obtenue en reliant les revenus (variable dépendante) à certaines données comptables et structurelles (variables indépendantes).

Un contribuable peut appartenir à un ou plusieurs groupes homogènes. De cette façon, les «revenus indirects» sont estimés.

### *3.4.7. Information et assistance*

#### Italie

L'agence italienne des revenus encourage les contribuables à respecter leurs obligations fiscales, non seulement en simplifiant ses relations avec eux, mais également en améliorant la qualité des services.

Ainsi, lorsque les contribuables doivent présenter leur déclaration fiscale, les bureaux des contributions les aident à remplir correctement les formulaires, à les transmettre en ligne et à appliquer la législation fiscale. Les contribuables peuvent également utiliser le site web et recourir au centre d'appel de l'agence des revenus en cas de problème.

De plus, la majorité des bureaux des contributions sont en mesure d'apporter à ceux qui ne peuvent se déplacer (personnes âgées, handicapées, etc.) une aide fiscale à domicile. À cet égard, il est un événement intéressant, soutenu par l'agence des revenus: «l'administration fiscale chez les gens»; il s'agit d'une manifestation itinérante organisée avec le concours de plusieurs municipalités. Elle offre aux contribuables la possibilité de recevoir directement des agents du fisc des explications sur la législation fiscale. Les contribuables ont également la possibilité d'envoyer leur déclaration fiscale en ligne ou de demander un exemplaire du code des impôts, par exemple. Les agents municipaux participeront également à cette manifestation et expliqueront les impôts locaux afin de fournir un service complet.

Les formulaires de déclarations fiscales et les publications de l'agence des revenus (guides des impôts pour travaux de rénovation immobilière et services informatiques, dictionnaire de termes fiscaux, «charte de services») sont disponibles au stand de l'agence des revenus.

Les objectifs de cette manifestation sont les suivants:

- mieux faire connaître les fonctions et activités de l'agence des revenus;
- promouvoir les initiatives et services de l'agence;
- faire connaître le système fiscal, en soulignant qu'il est facile pour les contribuables d'utiliser et d'exploiter les services fournis, notamment les services en ligne;
- améliorer les bonnes relations entre l'administration fiscale et les contribuables aux fins d'un meilleur respect spontané des règles.

### 3.4.8. Instruments de mesure des revenus – étude de cas: cartes bancaires liées aux paradis fiscaux

#### Suède

Cette étude de cas présente une nouvelle approche permettant d'obtenir des informations sur les avoirs détenus dans des paradis fiscaux par le canal des transactions effectuées au moyen de cartes bancaires nationales.

#### **Contexte général**

L'administration fiscale suédoise a estimé que 200 à 500 millions d'euros d'impôts suédois étaient éludés en raison de transactions liées à des paradis fiscaux. Des avoirs substantiels sont placés dans des banques de paradis fiscaux. Des enquêtes montrent que ces avoirs ne sont généralement pas déclarés aux fins de l'établissement de l'impôt et qu'ils proviennent souvent de revenus non déclarés. Étant donné qu'il est pratiquement impossible de recueillir des informations auprès des paradis fiscaux eux-mêmes, il faut recourir à d'autres méthodes pour obtenir de tels renseignements.

Une approche consiste à déterminer l'origine des transactions par l'utilisation des cartes bancaires. Afin de disposer dans leur pays de résidence (c'est-à-dire la Suède) des avoirs qu'ils détiennent dans des paradis fiscaux, ces fraudeurs peuvent utiliser des cartes bancaires internationales liées à ces comptes. Ces avoirs peuvent servir à régler des achats, des notes de restaurants, etc., ainsi qu'à retirer de l'argent aux distributeurs de billets en Suède et à l'étranger. L'utilisation des cartes bancaires a été encouragée par les conseillers fiscaux dans différents stratagèmes de fraude fiscale.

En identifiant les individus qui utilisent de telles cartes, l'administration fiscale sera en mesure de repérer:

- les revenus non déclarés du travail et d'autres activités professionnelles;
- les économies non déclarées (intérêt, dividendes, plus-values, etc.);
- les individus qui devraient être considérés résidents à des fins fiscales.

#### **Approche et méthodes de travail**

En Suède, certaines entreprises agissent en tant qu'intermédiaires et gèrent les systèmes techniques utilisés pour les transactions par cartes. Toutes les transactions effectuées en Suède – qu'il soit fait usage d'une carte nationale ou d'une carte étrangère - passent par ces intermédiaires.

En recourant à des contrôles «tierce partie», l'administration fiscale suédoise a obtenu de ces intermédiaires des informations sur l'ensemble des transactions par cartes effectuées entre 2001 et 2003. La plupart de ces transactions concernent des cartes nationales, mais environ 3 % de l'ensemble des transactions sont effectuées avec des cartes bancaires étrangères, et certaines d'entre elles concernent des paradis fiscaux. Les informations relatives aux cartes étrangères concernent à peu près:

- 48 millions de transactions

- 7 millions de cartes bancaires
- un montant total de 4 milliards d'euros
- des cartes délivrées dans 123 pays différents.

Une sélection doit être opérée afin d'identifier les personnes soupçonnées de frauder l'impôt par le canal de paradis fiscaux.

La première étape consiste à identifier toutes les cartes qui sont liées à des banques de paradis fiscaux. Cette identification peut se faire par le numéro de carte, qui indique la banque émettrice. Toutes les transactions liées à une carte sont ensuite combinées, et les cartes portant sur les montants les plus élevés et/ou les plus souvent utilisés sont sélectionnées en vue d'une enquête plus approfondie.

En outre, la structure des échanges liée à chaque carte doit être évaluée. Un grand nombre de ceux qui effectuent des achats au moyen de cartes étrangères sont bien entendu des personnes qui ne séjournent pas en Suède; il s'agit de touristes en voyage d'affaires, etc. Si les transactions portent sur des aliments, des appareils électroménagers, des meubles ou de l'essence, il y a des chances pour que la personne réside en Suède. Si les transactions sont effectuées à différents endroits, dans des hôtels ou si elles portent sur des voitures de location, la personne n'est probablement pas résidente.

La prochaine étape consiste à identifier le titulaire de la carte. Les informations relatives à chaque transaction indiquent le lieu d'achat, mais ne révèlent pas l'identité de l'acheteur. Il est possible d'identifier les titulaires des cartes en procédant à des contrôles «tierce partie». L'utilisation d'un numéro d'identification personnel<sup>3</sup> facilite l'identification. Cette procédure est assez compliquée. Les contrôles «tierce partie» peut donc être limités à des lieux où des transactions importantes et fréquentes sont effectuées.

Enfin, lorsque la personne est identifiée, une enquête doit être ouverte afin d'établir si les avoirs proviennent de la fraude fiscale. Les avoirs pourraient-ils être liés au transfert des bénéfices d'entreprises vers des paradis fiscaux? La personne n'est-elle pas enregistrée comme résidente en Suède, alors qu'en réalité, elle réside dans ce pays (et est par conséquent imposable)?

### **Recours aux médias**

La stratégie suédoise visant à un meilleur respect des obligations fiscales consiste en partie à recourir aux médias pour informer la population sur les actions menées par l'administration fiscale. L'objectif est d'abord de faire prendre conscience aux contribuables honnêtes que les fraudeurs sont poursuivis. S'agissant des cartes bancaires, l'administration fiscale a fait savoir aux citoyens, par le canal de la presse écrite et télévisée quotidienne,

---

<sup>3</sup> Conformément à la législation suédoise, chaque citoyen suédois reçoit à sa naissance un numéro d'identification personnel, qui est utilisé à plusieurs fins dans la société (impôts, enregistrement de la population, assurances, permis de conduire, etc.).

qu'elle avait les moyens de rechercher ces informations et qu'elle réalisait des contrôles.

## Résultats

Le projet concernant les cartes bancaires dans les paradis fiscaux est en cours. Jusqu'à présent, environ 2 000 titulaires de cartes ont été identifiés et environ la moitié d'entre eux ont fait l'objet d'examen plus approfondis, ce qui porte à environ 500 le nombre d'enquêtes (dont la plupart sont en cours).

### 3.4.9. Expédition de courrier

#### Suède

L'expédition de courrier aux contribuables peut se révéler efficace. Le courrier peut fournir des informations sur la politique fiscale et sur les activités de contrôle passées et à venir. Il peut également servir à influencer les attitudes du contribuable, par exemple en informant ce dernier sur les avis et comportements des autres contribuables en matière fiscale (sur la base de sondages).

À cet égard, l'agence fiscale suédoise a effectué le test suivant:

Un courrier a été adressé à deux groupes d'entreprises similaires (indépendants du secteur de la construction). Il a été envoyé au cours de l'année correspondant aux revenus, bien avant que la déclaration fiscale doive être introduite. Un groupe a reçu un courrier annonçant que certaines entreprises (parmi celles qui recevraient ce courrier) seraient soumises à un contrôle au cours de l'année suivante. La méthode de sélection était également décrite. Les entreprises destinées à être soumises à un contrôle seraient celles dont le revenu net disponible était le plus faible (le revenu net disponible indique les moyens permettant de couvrir les frais de subsistance et comprend le revenu total, les dépenses totales et les variations du capital net). Il s'agissait du groupe traité, dénommé *groupe test*. L'autre groupe a reçu un courrier expliquant que certaines entreprises seraient soumises à un contrôle aléatoire (le *groupe aléatoire*, utilisé uniquement à des fins de mesure).

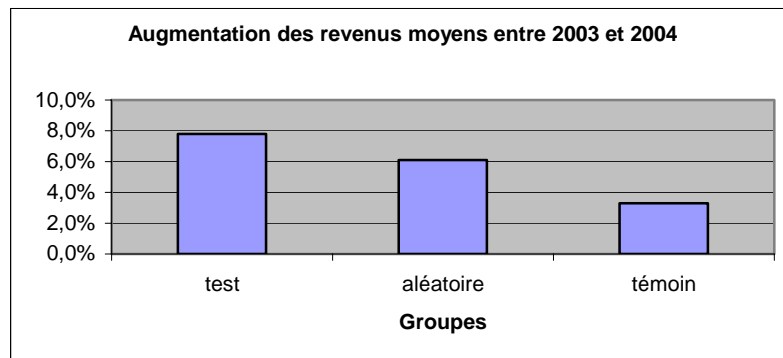
Un troisième groupe a également été utilisé à des fins de mesure. Il s'agit du *groupe témoin*, qui n'a reçu aucun courrier (mais qui était autrement similaire aux deux groupes ayant reçu des courriers).

L'objectif des courriers était d'influencer le comportement des contribuables, de manière à ce qu'ils déclarent un revenu plus élevé (plus correct). Le nombre de contrôles réalisés n'était pas supérieur pour les groupes qui avaient reçu un courrier que pour les autres entreprises indépendantes. Les courriers devraient servir de levier.

Les résultats des courriers ont été mesurés au moment où les déclarations ont été introduites (et avant que tout contrôle ait été réalisé).

Les courriers ont été adressés à de petits groupes parce qu'il ne s'agissait que d'un test. Il est apparu que le groupe test avait le plus augmenté les revenus.

Le groupe aléatoire a également révélé une augmentation du revenu moyen, quoique légèrement inférieure à celle du groupe test. Le diagramme suivant montre l'augmentation moyenne des revenus.



### 3.4.10. «Prenez la facture»

#### Pologne

Toute personne qui achète des biens ou des services devrait recevoir un document qui confirme la conclusion de la vente. Si le vendeur possède une caisse enregistreuse, ce serait une facture. Une telle facture comprend au minimum des informations sur le prix et l'impôt dû, de même que des données sur le vendeur. En général, la facture doit être remise à l'acheteur sans que celui-ci doive spécifiquement la demander. Malheureusement, ce n'est pas si évident pour tous les vendeurs.

Les clients qui achètent des biens ou des services devraient demander une facture; celle-ci est importante pour plusieurs raisons:

- elle permet à l'acheteur de faire plus facilement valoir ses droits si la qualité des biens ou des services n'est pas satisfaisante;
- elle favorise une concurrence honnête parce que le vendeur, en imprimant la facture, enregistre la transaction, réduisant ainsi «l'économie souterraine»;
- indirectement, elle profite à tous parce que l'impôt acquitté va au budget national, permettant ainsi à l'État/au gouvernement d'offrir à tous les contribuables des soins de santé, une éducation, une protection convenables, etc.

Compte tenu des trois facteurs précités et du fait que tous les vendeurs ne remettent pas de factures, quelques précautions ont été prises. L'une d'elles était d'informer les contribuables sur leurs droits, obligations et avantages. Le ministère polonais des finances a lancé un projet intitulé «Prenez la facture». Il était destiné:

- aux consommateurs (y compris les enfants et adolescents),
- aux entrepreneurs qui devaient enregistrer leur volume de transactions avec des caisses enregistreuses,
- aux organisations de consommateurs,
- aux organisations représentatives des entreprises,

- aux médias.

Avant de lancer ce programme éducatif, un sondage d'opinion a été effectué; trois questions essentielles ont été posées aux contribuables:

- Recevez-vous une facture chaque fois que vous achetez des biens ou des services?
- Demandez-vous une facture chaque fois?
- Est-il arrivé que le vendeur qui a utilisé la caisse enregistreuse refuse d'imprimer une facture?

Après que les résultats du sondage d'opinion ont été recueillis, le ministère des finances a organisé une conférence de presse afin d'annoncer le début de l'action intitulée «Prenez la facture». Par ailleurs, des brochures d'information et des affiches ont été préparées et distribuées, et des actions ont été menées pour informer les enfants et les adolescents.

### **3.5. Exemple concernant le chapitre 2.9**

#### *3.5.1. Sondages effectués auprès des contribuables*

##### Suède

Les sondages auprès des contribuables sont régulièrement utilisés en Suède pour évaluer les attitudes de la population à l'égard des questions fiscales. L'enquête réalisée en 2001 a révélé que les jeunes avaient une attitude plus positive à l'égard de la fraude fiscale que le reste de la population. Voici un énoncé de ce sondage: «*Je pense qu'il est acceptable de frauder l'impôt si on en a la possibilité.*» Dans le groupe d'âge des 18-24 ans, 12 % ont approuvé, contre 7 % de la population totale.

C'était risqué (notamment en ce qui concerne les recettes fiscales à l'avenir). Il a donc été décidé de mener une campagne dans le but d'influencer les attitudes des jeunes et d'amener ceux-ci à moins consentir à la fraude fiscale. Cette campagne était destinée à durer trois ans. Elle a commencé en 2002 avec une publicité télévisée (un court métrage sur ce que serait la société si nous ne payions pas d'impôts), des informations diffusées dans les écoles sur l'utilité des impôts, et l'envoi par le directeur général d'une lettre d'information au groupe cible. Un site web a été créé, qui fournit des informations générales sur les impôts. Au cours de la deuxième année, la campagne s'est poursuivie avec une publicité télévisée supplémentaire, qui a mis en lumière le rapport entre les impôts et certains services publics, comme les soins de santé, les bibliothèques et les infrastructures, etc. Les municipalités ont également apposé sur les bancs publics, les poubelles, les bâtiments des écoles, etc., des affichettes autocollantes sur lesquelles on pouvait lire «c'est vous qui l'avez payé».

Les résultats indiquent que la campagne a porté ses fruits. Le sondage de 2004 a montré que les attitudes des jeunes avaient changé. Elles sont à présent comparables à celles de la population totale: 7 % seulement des jeunes âgés de 18 à 24 ans approuvent encore l'énoncé mentionné ci-dessus.

### 3.6. Exemples concernant le chapitre 2.12: gouvernement d'entreprise

#### 3.6.1. Assurance gestion

##### Royaume-Uni

La gestion des risques est essentielle pour diriger une entreprise. Elle couvre une série de mesures bien définies qui, ensemble, permettent d'identifier les risques et donnent un aperçu des options en matière de gestion des avantages et obstacles liés à la réalisation des objectifs. Une gestion des risques efficace tient compte de facteurs de probabilité et/ou de d'impact, limite l'exposition aux risques et aide à gérer - plutôt qu'à éliminer - les risques d'échec dans le cadre de la réalisation des objectifs.

D'un point de vue stratégique, la gestion des risques sert à préserver la réputation de l'administration fiscale et à garantir une gestion responsable des deniers publics. Sur le plan opérationnel, une gestion efficace des risques permet d'assurer la réalisation de projets et programmes de grande envergure, de déceler les problèmes potentiels de manière précoce et/ou d'identifier les possibilités éventuelles.

Tous les membres du personnel, et plus particulièrement les cadres, devraient pouvoir repérer, comprendre et gérer les risques et apprendre à déterminer ceux qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas.

Ci-après figure une description des risques internes potentiels et des moyens proposés pour les évaluer et les réduire.

Risque	Contre-mesure	Action
L'analyse centrale des risques ne produit pas la classification correcte des risques présentés par les contribuables.	Sélection aléatoire de contribuables dans chaque segment à des fins de contrôle ou d'autres interventions.	Les contrôles sont si possible effectués par un personnel expérimenté afin que la procédure de classification puisse être testée de façon approfondie.
Autorisation de remboursements d'impôts inappropriés  a) Déclarations frauduleuses du personnel.  b) Déblocage de fonds inapproprié.	a) Sélection aléatoire de paramètres requérant un contrôle à part entière.  b) Relevé complet de toutes les autorisations en vue de les soumettre à l'examen de la hiérarchie.	a) Les contrôles sont effectués par des membres du personnel n'ayant pas de lien avec le processus de gestion des risques.  b) Les contacts sont établis par des dirigeants n'ayant pas de lien avec le processus de gestion des risques.
L'usage et la pratique peuvent s'écarter de la politique centrale.	Mise en œuvre d'un programme d'évaluation du système pendant une	Une équipe d'experts procède à des évaluations locales et centrales du



	durée déterminée.	système.
Contribuables présentant des risques élevés, non identifiés comme tels.	La direction locale examine les décisions en se fondant sur l'évaluation des risques à l'échelle locale de son personnel.	Les observations doivent être communiquées aux intéressés.
Contribuables sélectionnés pour la mauvaise intervention.	La direction locale examine les décisions en se fondant sur l'évaluation des risques à l'échelle locale de son personnel.	Le personnel qui intervient est encouragé à fournir un retour d'information.
Faible qualité des interventions.	Les dirigeants locaux vérifient si le temps alloué est suffisant.	Les dirigeants accompagnent les membres du personnel lors des contrôles afin de juger les prestations.
Collusion entre le personnel et les contribuables.	Les dirigeants engagent des actions de suivi à l'égard des contribuables sur la base d'une évaluation des risques de leur personnel.	Des visites en retour ou des contacts doivent être prévus.

Les dirigeants doivent:

- comprendre les risques courus, leurs causes, leur probabilité et leurs répercussions;
- hiérarchiser la gestion des risques – se préoccuper des risques les plus importants avant de se pencher sur les risques moins importants, et
- gérer les risques dans leurs domaines afin de garantir que les risques auxquels l'administration fiscale est exposée correspondent à la prise de risques/tolérance à l'égard du risque et que les contrôles mis en place soient proportionnels aux risques.

Tous ces éléments font l'objet de plans d'assurance gestion.

### 3.6.2. Certification de la qualité

#### Italie

Une certification de la qualité des bureaux locaux de l'agence italienne des revenus est en cours afin:

- de garantir une aide fiscale aux contribuables, de la développer et de simplifier les procédures de contrôle en les accélérant, en augmentant les recettes fiscales et en réduisant le nombre d'affaires judiciaires;
- de veiller à ce que l'organisation repose sur l'intégration des processus et sur des équipes polyvalentes.

La procédure de certification de la qualité comprend plusieurs étapes:

- Présentation du projet: le responsable régional présente le projet au responsable des équipes.
- Analyse des procédures opérationnelles et de gestion: on évalue si les conditions requises pour pouvoir prétendre à la certification de la qualité sont remplies. On confirme que les problèmes fondamentaux ont été traités et que des initiatives adéquates ont été prises pour les résoudre.
- Mise en oeuvre du système de gestion de la qualité: contrôle des procédures internes afin de vérifier leur efficacité.
- Analyse des résultats: les résultats de la mise en oeuvre du système de qualité sont communiqués, de même que les objectifs pour l'avenir immédiat et les propositions visant à améliorer le système.
- Identification des bureaux à contrôler: la direction centrale du personnel est informée des bureaux qui seront contrôlés par l'organisme externe chargé du contrôle.
- Certification: après avoir vérifié que l'organisation répond aux normes, l'organisme externe certifie le bureau. Le certificat de qualité est valable pour une période de trois ans et peut être renouvelé.

# **PARTIE 4 – Détails techniques (statistiques, variables, mathématiques, informatiques)**

## **4. INTRODUCTION**

L'identification des risques et l'analyse des risques dépendent souvent du traitement d'un grand nombre de données, qui sont disponibles au sein des administrations fiscales. Seules une utilisation avancée et la connaissance des systèmes de gestion de l'information permettent de tirer de ces données des renseignements utiles et d'accélérer les décisions (en temps réel), de les rendre plus cohérentes entre elles et plus fiables.

Les méthodologies les plus couramment utilisées sont décrites ci-dessous. Le présent guide fournit une courte description de leurs principales caractéristiques en vue d'introduire ces outils et de développer les connaissances relatives aux techniques de traitement des données. Il doit servir de base aux gestionnaires des risques.

### **4.1. Bases de données relationnelles**

Les bases de données relationnelles utilisent un ensemble de tables reliées entre elles et composées de colonnes (champs) et de rangées, dans lesquels les informations sont stockées. La correspondance est établie en utilisant des valeurs uniques (clés primaire et secondaire), stockées dans des colonnes appropriées, qui permettent de relier les informations d'une table avec celles des autres tables. Une base de données relationnelle bien conçue permet de réduire grandement le volume des données qui doivent être saisies chaque fois qu'une entrée est ajoutée.

Une base de données relationnelles présente l'avantage d'effectuer des recherches assez rapides dans un grand nombre d'entrées, ce qui est particulièrement utile pour les administrations fiscales.

### **4.2. L'utilisation de techniques de traitement des données à des fins de renseignement**

Le renseignement est le processus de mise à disposition de données, par lequel des rapports et des informations collectées sont communiqués aux décideurs aux fins de l'analyse des activités.

Ce processus comprend généralement quatre phases:

1. l'extraction des données des sources originales et leur saisie dans un domaine de gestion temporaire;
2. le traitement des données sous une forme utilisable: les données, tirées des sources précitées, sont saisies dans un domaine temporaire, où elles sont filtrées et nettoyées. En particulier les opérations de filtrage consistent à éliminer des données qui ne sont pas cohérentes d'après des règles prédéfinies (par exemple, absence de cohérence entre le code du contribuable et les données personnelles pour les personnes physiques) ou à éliminer des données

- qui omettent des informations fondamentales (par exemple, le code du contribuable);
3. le stockage des données dans une base de données spécifique (*entrepôt de données* et *dépôt de données*);
  4. l'analyse des données et *l'exploration des données* nécessaires pour effectuer les requêtes dans l'entrepôt de données; une des techniques d'exploration de données les plus populaires pour l'identification des risques est connue sous le nom de «*réseau neuronal*». Elle est particulièrement adaptée à ce qu'on appelle la «détermination prévisionnelle», qui permet une identification rapide des activités liées au risque.

Les principaux termes utilisés en rapport avec ces processus sont expliqués ci-dessous.

- **Entrepôt de données (*data warehouse*)**

Un entrepôt de données est une base de données spéciale contenant des données historisées. Ces données sont utilisées pour l'analyse à tous les niveaux: de la programmation stratégique aux décisions relatives à des informations particulières.

La qualité des données est un facteur essentiel de la fonctionnalité d'un entrepôt de données. En effet, si les données mémorisées sont inexactes ou qu'elles contiennent des erreurs, l'analyse qui en résulte risque d'être erronée ou même contreproductive. Afin de parvenir à des degrés élevés de qualité des données, il convient d'utiliser des filtres utilisant de nombreuses règles en matière d'intégrité des données et de soumettre ensuite la qualité des données à des contrôles.

Au moment de la conception de l'entrepôt de données, il est nécessaire de créer des tables de faits et dimensions et de créer des index comportant des champs clés dans toutes les tables.

Les *tables de faits* collectent les données numériques de l'analyse (nombre de sujets, montants, etc.) qui résultent de la sélection effectuée sur la base des tables de dimensions. Les *tables de dimensions* sont souvent organisées de façon hiérarchique (par exemple, la table territoriale: nationale – régionale – provinciale – municipale).

La structure la plus courante comprend une table de faits et plusieurs tables de dimensions (structure en étoile).

- **Dépôt de données (*data mart*)**

Il est difficile de construire un entrepôt de données contenant toutes les données recueillies au sein d'une administration fiscale. Étant donné le volume de données important, il serait difficile d'effectuer des analyses efficaces et exactes. C'est pourquoi on recourt souvent à une approche plus aisée, fondée sur la subdivision de toutes les informations en sous-ensembles plus simples, dans lesquels l'objet de l'analyse est clairement défini. Un dépôt de données est la représentation des données organisées de cette manière et donc une partie de l'information.

Un dépôt de données permet de répondre aux demandes spécifiques d'un groupe particulier d'utilisateurs en termes d'analyse, de contenu, de présentation et de convivialité.

Dans la pratique, les termes «dépôt de données» et «entrepôts de données» supposent chacun la présence de l'autre sous une forme ou une autre. Toutefois, la conception d'un dépôt de données repose généralement sur une analyse des besoins des utilisateurs, tandis que celle d'un entrepôt de données a le plus souvent pour point départ une analyse des données qui existent déjà et de la manière dont celles—ci peuvent être collectées afin de pouvoir être utilisées ultérieurement. En général, un entrepôt de données tend à être un concept stratégique, mais quelque peu inachevé; un dépôt de données tend à être tactique et vise à répondre à un besoin immédiat.

- **Exploration de données (*data mining*)**

*L'exploration de données* est un processus analytique destiné à explorer des données, afin de rechercher des ensembles cohérents et/ou des relations systématiques entre variables, puis à valider les résultats en appliquant les structures détectées à de nouveaux sous-ensembles de données.

Le but ultime de l'exploration de données est d'extraire des informations utiles au départ d'un grand volume d'informations afin de prédire des tendances et modèles.

- **Réseaux neuronaux (*neural networks*)**

Les *réseaux neuronaux* sont une technique d'exploration des données. Ils peuvent se définir comme une technique analytique conçue sur le modèle des processus d'apprentissage cognitifs et des fonctions neurologiques du cerveau, qui peut prédire de nouvelles observations (sur certaines variables) à partir d'autres observations (sur les mêmes variables ou d'autres variables) après exécution d'un processus dit d'*apprentissage* à partir de données existantes. Ils peuvent être utilisés pour toute tâche requérant la reconnaissance de relations entre systèmes «flous».

L'intelligence artificielle ainsi créée permet d'identifier, à partir d'une série entière de cas, ceux qui sont associés aux risques considérés. Les réseaux neuronaux artificiels imitent la capacité du cerveau à s'organiser par des processus d'apprentissage.

Les réseaux neuronaux peuvent être utiles pour les raisons suivantes:

1. Formations de modèles: les modèles peuvent être formés à partir de combinaisons fréquentes et infiniment complexes d'indicateurs. Les cas associés à des risques peuvent être reconnus de façon précise après la formation des modèles. Les modèles relatifs à la TVA pourraient être:
  - fondateurs d'entreprises fictives,
  - opérateurs défaillants,
  - entreprises tampons,
  - distributeurs,
  - cas sans résultat,
  - cas inoffensifs.
2. Prévisions: les prévisions peuvent être utilisées dans le domaine fiscal, par exemple pour prévenir la fraude à la TVA.

Tous les problèmes ne peuvent être résolus par la seule utilisation des réseaux neuronaux artificiels. Par exemple, il n'est pas possible de fournir au fonctionnaire responsable des informations détaillées sur les raisons pour lesquelles le cas a été identifié comme présentant des risques. En conséquence, les réseaux neuronaux sont souvent utilisés en association avec d'autres technologies (par exemple, logique floue).

### 4.3. Système à base de règles

Il est possible d'identifier les cas présentant des risques fiscaux potentiels en utilisant un système de décision à base de règles. Un système à base de règles est un système expert fondé sur les connaissances d'experts fiscaux, recueillies pendant un certain nombre d'années. Il comprend:

- des faits,
- des règles définies,
- un système de contrôle, avec un interprète de règles.

Pour être utilisés dans un système informatique, tous les faits doivent être stockés dans une base de données uniforme, et les risques évalués doivent être décrits de façon aussi simple que possible dans des règles mathématiques abstraites. Une règle est composée d'un ou plusieurs faits (préconditions), reliés entre eux, et d'actions. Les règles sous la forme de SI «x» ALORS «y» sont particulièrement adaptées. Ces types de règles sont la base de l'analyse informatisée des cas présentant des risques.

Un interprète de règles contrôle l'ensemble des déclarations de TVA reçues. Pour l'essentiel, il décide des conclusions à tirer de tous les faits. Toutes les règles sont contrôlées par le système expert, dans la mesure où les préconditions sont remplies et ces règles, élaborées.

Dès qu'une des règles est amorcée, le dossier est transmis pour contrôle personnel.

Exemple:

Règle n° 1	Si	<i>«Une entreprise nouvellement créée»</i>	et
		<i>«chiffre d'affaire s'élevant immédiatement à des millions»</i>	
		<i>«faible TVA due»</i>	
	Alors	<i>«Suspicion de participation à une fraude tournante à la TVA»</i>	

Règle n° 2:	Si	<i>«Suspicion de participation à une fraude tournante à la TVA»</i>
----------------	----	---

Alors *«Contrôle fiscal des ventes»*

Dans la règle n° 1, «une entreprise nouvellement créée», «chiffre d'affaires s'élevant immédiatement à des millions» et «faible TVA due» sont les faits reliés, et «suspicion de participation à une fraude tournante à la TVA» est l'action.

Enfin, un système expert doit pouvoir expliquer ses conclusions à l'utilisateur de la manière la plus «éloquente» possible.

# PARTIE 5 – Aspects organisationnels de la gestion des risques

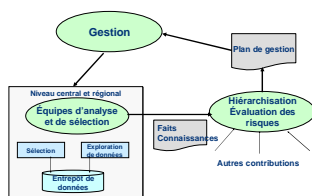
## 5. ASPECTS ORGANISATIONNELS DE LA GESTION DES RISQUES

Cette partie fournit un aperçu de la manière dont la gestion des risques a été intégrée dans le travail des administrations fiscales<sup>4</sup>.

### 5.1. Comment fonctionne la gestion des risques (Suède)

Les travaux de gestion des risques sont coordonnés à l'échelle centrale, mais tous les niveaux y participent et s'efforcent de faire de l'évaluation des risques et de la hiérarchisation un objectif global pour l'ensemble du pays.

Le schéma ci-dessous décrit la manière dont les travaux de gestion des risques sont menés.



- (1) Plusieurs équipes d'analyse et de sélection travaillent tant au niveau central qu'au niveau régional. Ces équipes sont responsables de l'identification des risques et de l'analyse des risques (apport de connaissances). Elles sont composées d'experts. Elles collectent les informations et les analysent, mais elles n'évaluent pas les risques ou ne fixent pas de priorités pour les activités. Leur travail consiste à fournir une base pour la prise de décisions.
- (2) Il existe un groupe de travail permanent (groupe de référence pour la gestion des risques), composé de délégués de toutes les régions et du niveau central. Ce groupe est chargé de l'évaluation des risques et formule des suggestions sur l'ordre des priorités à établir. Son travail se fonde sur les faits et connaissances transmis par les équipes d'analyse et de sélection, et d'autres informations encore (tirées, par exemple, de l'analyse de l'environnement). Les propositions sont adressées à la direction sous la forme d'un plan de gestion préliminaire.
- (3) La direction reçoit les propositions du groupe de référence pour la gestion des risques (avec les autres contributions au plan de gestion commerciale). La direction prend ses décisions sur la base de ces propositions, et un plan de gestion définitif est arrêté.

---

<sup>4</sup> Pour le moment, seuls les États membres représentés au sein du groupe chargé du projet de gestion des risques Fiscalis sont inclus dans cet aperçu.



- (4) Les équipes d'analyse et de sélection participent ensuite à l'exécution du plan. Elles sont responsables de la sélection en vue des contrôles et à d'autres fins sur la base des priorités fixées dans le plan. Elles participent également au travail d'évaluation, avec l'unité «Évaluation».

## **5.2. Gestion des risques aux Pays-Bas**

La gestion des risques fait partie intégrante de la stratégie de contrôle et d'exécution de l'administration fiscale et douanière néerlandaise. Cette dernière se concentre sur les contribuables qui ne respectent pas leurs obligations fiscales ou qui n'acquittent pas leurs impôts. Outre les risques fiscaux, l'aspect financier et les répercussions sur la société jouent un rôle important.

Les caractéristiques de la stratégie de contrôle et d'exécution sont les suivantes:

- une approche des contribuables fondée sur le risque et «visible», comprenant davantage d'examens matériels et physiques (souvent en étroite coopération avec les autres services d'exécution);
- une nette distinction entre contribuables en règle et contribuables contrevenants, en mettant l'accent sur les contrevenants.

L'Organisation de gestion des risques<sup>5</sup> est responsable de la gestion des risques au sein de l'administration fiscale et douanière, avec les 13 bureaux des contributions régionaux. Le procédé de gestion des risques couvre l'identification des risques, la sélection des risques et la définition de profils de risques. Des profils de risques de qualité élevée sont actuellement développés, qui sont destinés à faire partie intégrante d'un plan national et dynamique de contrôle et d'exécution. La cohérence entre toutes les composantes du plan et une étroite coopération avec les autres parties de l'administration fiscale et douanière qui interviennent dans le contrôle et l'exécution sont fondamentales pour la gestion des risques. L'organisation de gestion des risques rassemble et diffuse les connaissances liées au risque et travaille «ici et maintenant».

L'administration fiscale et douanière a une double approche en matière de gestion des risques: du sommet à la base pour les risques fiscaux et de la base au sommet pour les risques matériels.

Un procédé centralisé et automatisé sélectionne les déclarations fiscales électroniques, selon des règles de sélection et des paramètres concernant les risques fiscaux (impôt sur le revenu, impôt sur le revenu des sociétés, impôts sur les traitements et salaires et TVA). Les règles de sélection se fondent sur les données disponibles et la corrélation qui existe entre elles. Les paramètres sont utilisés pour adapter la charge de travail aux capacités disponibles dans les bureaux des contributions régionaux.

---

<sup>5</sup> L'organisation chargée de la gestion des risques est orientée vers le produit [risque] et comprend quatre parties: (1) impôt sur le revenu et impôt sur le revenu des sociétés, (2) TVA et impôts sur les traitements et salaires, (3) risques matériels et (4) connaissances.

Les risques matériels<sup>6</sup> ne sont signalés que dans les bureaux des contributions régionaux. La base des risques matériels pourrait être trouvée dans la corrélation entre les données disponibles provenant de sources internes et externes et le jugement professionnel, la créativité et l'intuition des contrôleurs fiscaux. Les risques matériels sont traités sur la base de projets ou en rapport avec des thèmes (plusieurs types de secteurs fiscaux ou économiques concernés).

La philosophie qui sous-tend la gestion des risques est importante pour la qualité du processus de sélection dans son ensemble. Un système de sélection de qualité élevée nécessite une connaissance factuelle de la «population des contribuables». Pour acquérir cette connaissance, un programme aléatoire (utilisant des techniques d'échantillonnage) est mis en œuvre, tant pour les risques fiscaux que pour les risques matériels. Les résultats de ce programme feront l'objet d'une analyse détaillée et enrichiront le système de sélection (cercle d'apprentissage).

L'identification des risques est étroitement liée à la recherche et au développement. L'analyse des tendances, les techniques de recherche, telles que l'exploration des données et les résultats de l'échantillonnage aléatoire, sont utilisés pour détecter de nouveaux risques et améliorer les règles de sélection. L'Organisation de gestion des risques peut contribuer à cette identification avec la connaissance liée au risque et/ou des programmes de traitement des risques.

#### *Culture et organisation*

Dans l'Organisation de gestion des risques, la question de savoir «quoi» faire est tout aussi importante que celle de savoir «comment» le faire. C'est pourquoi un cercle d'apprentissage est incorporé à la gestion des risques. Ce cercle d'apprentissage est utilisé pour permettre au personnel de l'Organisation de gestion des risques et aux bureaux des contributions régionaux d'opérer des choix et de prendre des mesures sur la base d'observations, de réflexions, de conceptualisations et d'expérimentations.

Le personnel des bureaux des contributions régionaux et de l'Organisation de gestion des risques utilise une base de données des risques pour l'enregistrement et la consultation des données relatives aux risques. Cette base de données est une application informatique dans laquelle est enregistré le cycle de vie entier d'un risque.

Il est important d'être informé de l'évolution, au sein de l'administration fiscale et douanière et dans la société, sur les processus d'identification, de sélection et de définition des profils de risques, et d'y réagir. De cette manière, la gestion des risques constituera un instrument de contrôle et d'exécution dynamique et puissant pour l'administration fiscale et douanière.

### **5.3. Analyse centrale des risques au Royaume-Uni**

Depuis 1983, les statisticiens du service des douanes et accises établissent chaque année, tant pour les décideurs politiques que pour le personnel opérationnel, une

---

<sup>6</sup> Les risques matériels concernent les activités commerciales plutôt que la comptabilité. Par exemple: données complètes sur le chiffre d'affaires.

classification des risques présentés par les entreprises assujetties à la TVA (analyse centrale des risques liés à la TVA, *VAT Central Risk Analysis - CRA*). Le mandat de cette analyse détaillée était le suivant:

*«rechercher des facteurs pouvant conduire à une meilleure allocation des ressources et fournir des conseils sur leur utilisation à l'occasion d'une révision des risques au niveau central».*

En ce qui concerne les entreprises récemment visitées, toutes les variables liées au risque ont été testées au regard de leur utilité pour prédire la probabilité de trouver de l'argent lors d'une visite et le montant destiné à être trouvé (Netal), si tant est qu'il y en ait. La révision des risques a conduit à 25 classes de risques pour les entreprises visitées (1 à 25), et 10 pour les entreprises non visitées (51 à 60).

La méthodologie actuellement utilisée par le Royaume-Uni s'inspire largement des techniques d'évaluation de la solvabilité (*credit scoring*), afin d'améliorer le classement et la transparence. Cette méthode s'est révélée plus précise et claire que celles qui étaient utilisées antérieurement.

Ses principaux avantages sont les suivants:

- Les relations **entre** variables sont prises en considération, ce qui n'était pas possible auparavant.
- La nouvelle méthode permet d'analyser rapidement et visuellement un nombre nettement plus grand de variables. De nombreuses idées novatrices et sources de données peuvent être rapidement testées au regard de leur capacité à évaluer les risques. Il existe de nouvelles variables, telles que «la variabilité des revenus» et «la fréquence d'endettement».
- Le serveur informatique disponible et l'utilisation accrue de logiciels permettent de rassembler plus rapidement les données, ce qui laisse plus de temps pour étudier la manière dont chaque variable est liée au risque.

L'expérience au Royaume-Uni montre que la méthode d'évaluation de la solvabilité est plus facile à comprendre et plus fiable que les analyses précédentes.

#### Données utilisées dans le cadre de l'analyse centrale des risques au Royaume-Uni

Cette analyse des risques a utilisé les données suivantes, détenues au niveau central:

- événements au cours des dix-huit derniers mois;
- déclarations de TVA au cours des deux dernières années;
- informations relatives à l'endettement au cours de l'année écoulée;
- informations commerciales fournies par l'ordinateur central;
- événements antérieurs (trois dernières années), et
- informations sur les risques liés au commerce international.

#### **Création d'ensembles de données (tests et formation, *Test and Train*)**

Les cas pris en considération dans les analyses sont répartis de façon aléatoire en données relatives à la formation (70 %) et en données relatives aux tests (30 %). En d'autres termes, 70 % des données sont utilisées pour «créer» ou «former» le modèle, tandis que 30 % sont «gardés en réserve» pour tester la solidité. Si toutes les données étaient utilisées pour créer le modèle, elles auraient une grande valeur prédictive pour ces visites, mais elles ne seraient pas assez *générales* pour être utiles pour de nouvelles données. En d'autres termes, le modèle serait «sur-adapté».

### **Sélection de variables**

Nous sélectionnons les variables au moyen d'un «tableau de bord» dans le logiciel Quadstone. Ce tableau de bord utilise une forme généralisée de régression multiple: chaque variable est modélisée, soit à partir du taux de réponses pertinentes, soit à partir de Netal, les «poids» appliqués à cette variable étant ajustés afin de tenir compte de l'ensemble des autres variables.

La sélection ainsi opérée des variables les plus importantes nous permet d'examiner la contribution individuelle et indépendante des variables, en tenant compte de l'influence de toutes les autres. Plus de cent champs ont été examinés, mais l'analyse s'est limitée à quelque 85 variables, afin de refléter les priorités actuelles en matière de risques. Ces variables ont été testées au moyen de la nouvelle méthodologie. La sélection a encore été affinée, de sorte que seules les variables permettant de prédire les réponses les plus pertinentes et leur grandeur probable ont été utilisées. Dix-sept variables sont incluses dans le modèle des réponses pertinentes, douze dans le modèle de Netal.

### **5.4. Gestion des risques en Pologne**

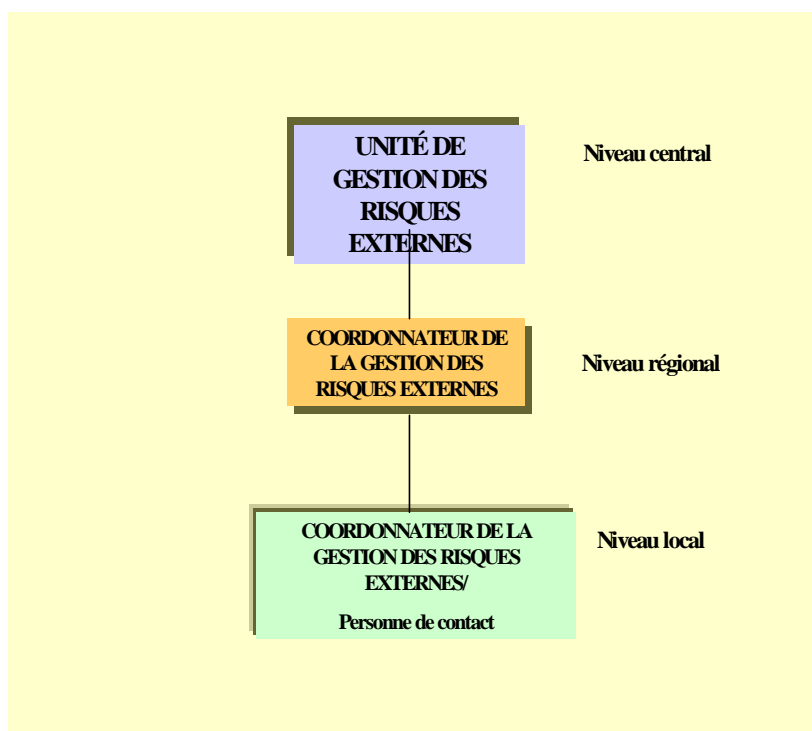
La mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques dans l'ensemble de l'administration fiscale polonaise a été considérée comme un facteur important dans le processus de modernisation de l'administration fiscale polonaise.

Nos objectifs sont triples:

- minimiser le nombre total d'erreurs fiscales,
- utiliser les ressources d'une manière efficace dans notre administration fiscale,
- accroître le niveau de respect des règles par les contribuables.

La structure organisationnelle comprend trois niveaux différents (national, régional et local): tous ces niveaux sont concernés dans une certaine mesure par des tâches et responsabilités liées au modèle des risques. Ces trois niveaux doivent obligatoirement être inclus, que le travail soit lié à des actions nationales ou à des actions régionales.

À l'échelle nationale, c'est le ministre des finances qui est concerné. À l'échelle régionale, il y a des chambres fiscales. Enfin, à l'échelle locale, il y a des bureaux des impôts et des services chargés des contribuables importants.



La personne de contact dans le bureau des impôts ou le service chargé des contribuables importants rassemble les propositions/domaines de risque en utilisant son réseau (organisation locale de personnes de contact, etc.) et les transmet au personnel des chambres fiscales. Ce dernier élabore des propositions préliminaires relatives aux domaines à risques et actions connexes et les soumet à la direction de la chambre fiscale. La direction des chambres fiscales prend une décision sur les propositions régionales d'activités à l'échelle nationale.

L'unité du ministre des finances rassemble ensuite les propositions de l'ensemble des 16 régions et établit des comparaisons, des regroupements et affine la description des domaines à risques. L'étape suivante consiste à analyser en profondeur et à évaluer les risques dans chaque domaine à risques. L'unité du ministre des finances utilise son réseau, de même que des groupes de référence sur divers sujets, pour se forger une opinion valable sur le risque. La possibilité de mener réellement des actions efficaces dans chaque domaine de risque est examinée au cours de la phase de classement des domaines à risques par ordre de priorité.

Les domaines à risques qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas pris en considération pour des activités à l'échelle nationale peuvent constituer des activités régionales, de sorte qu'il est nécessaire d'informer en retour le personnel des chambres fiscales. Le retour d'information aux chambres fiscale couvre toutes les propositions des régions. De cette manière toutes les régions sont informées des propositions des différentes chambres fiscales.

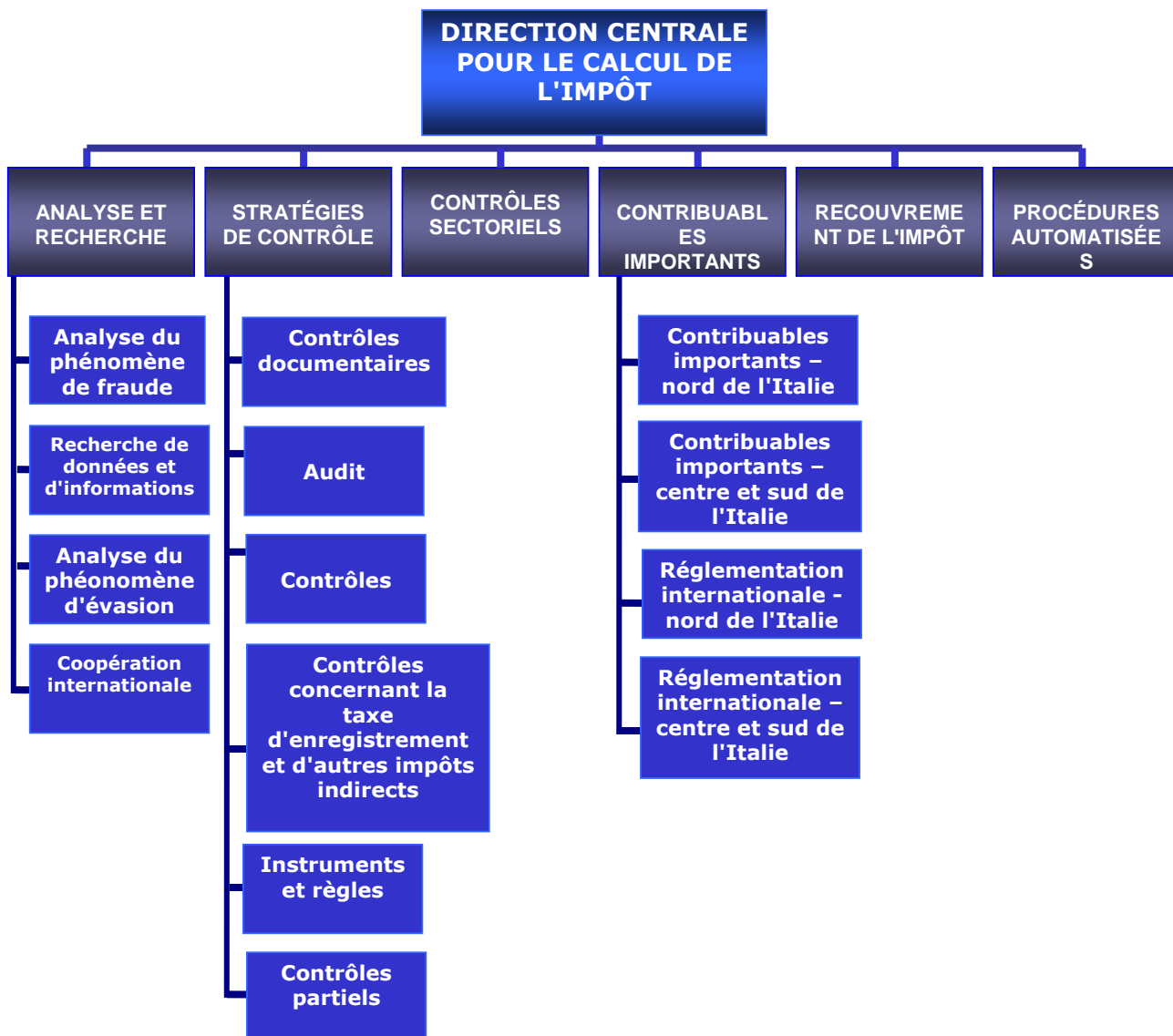
Après la décision préliminaire relative aux actions destinées à être menées à l'échelle nationale, l'unité du ministre des finances élabore un plan de mise en oeuvre pour chaque domaine à risques. Ce plan de mise en oeuvre décrit en détail la manière dont les actions nationales doivent être exécutées. Il est soumis aux

chambres fiscales pour approbation des solutions proposées parce que c'est sur ce plan que s'appuie finalement la direction du ministre des finances pour prendre ses décisions.

Les modalités d'exécution sont décrites dans les plans de mise en œuvre nationaux et régionaux. Les plans régionaux couvriront les actions nationales auxquelles la région a accepté de contribuer, mais également des actions exclusivement régionales. Les domaines à risques sélectionnés – aux fins de l'élimination/de la réduction –, ainsi que la répartition des ressources et les fréquences des actions prévues (par exemple, le nombre de contrôles sur place), sont décrits dans les plans de conformité régionaux. Ces plans décrivent toutes les actions menées à l'échelle nationale et régionale en rapport avec les domaines à risques. Une synthèse en est fournie dans les lignes directrices régionales pour l'année considérée. Les mesures nationales, y compris l'ensemble des ressources et les fréquences des actions prévues (par exemple, le nombre de contrôles sur place), ventilées par domaine à risques, sont décrites dans le plan de conformité national. Une synthèse en est fournie dans les lignes directrices nationales.

#### **5.5. Gestion des risques en Italie à des fins d'évaluation**

La direction centrale est responsable du calcul de l'impôt et des contrôles fiscaux pour l'évaluation de la base d'imposition de l'agence des revenus.



Trois structures de la direction sont principalement impliquées dans l'analyse des risques en vue de la détection de la fraude et de l'évasion fiscales: les divisions «Analyse et recherche», «Stratégies de contrôle» et «Contribuables importants».

La division «Analyse et recherche» a été créée dans le but de développer des facteurs de risque et des voies d'investigation qui permettent une détection précoce de la fraude et de l'évasion. Les tâches exercées par cette division sont les suivantes:

- analyse des phénomènes de non-respect des règles,
- mise au point de méthodes d'investigation dans des secteurs particuliers,
- recherche d'informations pertinentes dans des bases de données internes et externes.

Le service d'*information* de la division joue un grand rôle dans l'établissement des principaux indicateurs de risque et de leurs priorités, de même que pour le retour d'information sur les contrôles à chaque étape de l'action. Toutes les données nécessaires sont collectées et traitées au moyen de bases de données internes (nombre total de fraudeurs, analyse et sélection de données, alertes précoces,

ressortissants de pays ayant des régimes fiscaux préférentiels, etc.). Les données proviennent du registre des impôts ou sont fournies par des organismes publics ou privés (bureaux de sécurité sociale, chambres de commerce, établissements de crédit ou autres institutions publiques et privées). L'internet et la presse écrite sont d'autres sources d'information.

Au départ de différentes sources d'information et avec le soutien intégré du site web FISCO, la division met au point plusieurs méthodes d'investigation, qui permettent aux bureaux d'améliorer la qualité des contrôles.

À l'échelle régionale et locale, une unité d'information «Analyse et recherche» a été créée. Les responsables analysent les informations fournies par la même structure au niveau central, mais peuvent exercer une analyse territoriale spécifique, en utilisant également leurs propres bases de données.

La division «Stratégie de contrôle» est principalement chargée:

- de planifier les enquêtes,
- d'établir le calendrier du plan annuel des contrôles,
- de sélectionner les contribuables suspectés de fraude,
- de coordonner les contrôles.

Afin de planifier les contrôles, la division «Stratégies de contrôle» commence par analyser les informations contenues dans le registre des impôts (*Anagrafe Tributaria*) et sélectionne ensuite les contribuables considérés comme étant à risque sur la base de coefficients de risque.

La division «Contribuables importants» planifie et exécute les contrôles annuels dans les grandes entreprises, en se concentrant sur les groupes multinationaux ainsi que sur les prix de transfert, les opérations de concentration, les scissions, l'apport de capitaux et l'échange d'actions.

## **5.6. Gestion des risques en Autriche**

La gestion des risques est une partie essentielle de la lutte permanente contre la fraude en Autriche.

La gestion des risques est concentrée dans le centre d'information et d'analyse des risques. Il s'agit d'une unité opérationnelle à l'échelle nationale, qui n'est responsable que devant le ministère des finances (unité antifraude). Ce centre est chargé de la gestion des risques dans le domaine fiscal et douanier.

Les principales responsabilités du centre sont les suivantes:

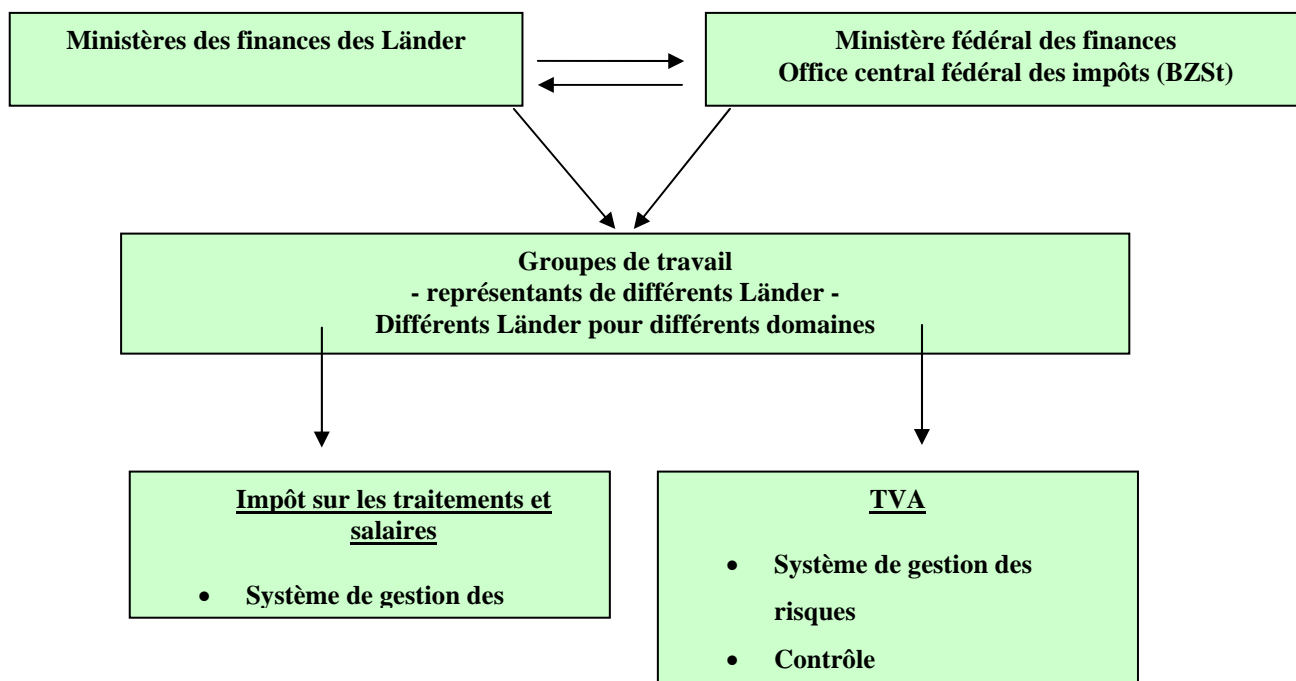
- processus de gestion des risques,
- collecte, échange et analyse d'informations (y compris le suivi par Internet),
- mise au point de techniques d'audit et de contrôle,
- sélection des cas et plans d'audit,
- coopération internationale dans les domaines précités.



Le centre d'information et d'analyse des risques a été créé en 2004, et ses stratégies et procédures de travail sont actuellement mises au point.

## 5.7. Gestion des risques en Allemagne

### (27) Structure



### (28) Procédure

Afin de faire face au nombre croissant de cas à risque élevé, l'administration des finances prend sans cesse des décisions sur des actions concernant l'organisation, le personnel et les questions juridiques. Les mesures et propositions sont élaborées par différents groupes de travail réguliers, dans lesquels sont représentés des experts de l'ensemble des Länder, de l'office central fédéral et du ministère fédéral.

À la demande des autorités locales et régionales, les expériences pratiques acquises avec les nouvelles mesures sont débattues au sein des groupes de travail.

### (29) Mesures (impôts sur les traitements et salaires)

L'administration fiscale est confrontée à un nombre croissant d'affaires, à des ressources en personnel limitées et à une législation fiscale très complexe. C'est pourquoi il n'est pas possible de vérifier de près chaque déclaration de salaire. Il est donc prévu de créer un système de filtrage des risques qui se fonde sur le traitement électronique des données (TED), afin de distinguer les cas de perte de recettes fiscales liées à l'impôt sur les traitements et salaires des cas à faible risque. Les déclarations à faible risque seront traitées de façon électronique. Les déclarations présentant des risques plus élevés seront soumises à des vérifications

faisant intervenir un opérateur humain, et quelques autres déclarations feront l'objet de contrôles inopinés par des opérateurs humains.

### (30) Mesures (TVA)

Déjà réalisées:

- une base de données en ligne concernant les cas de fraude à la TVA (ZAUBER),
- un système national d'information en ligne concernant le nom, l'adresse et les données relatives à la TVA de tous les contribuables enregistrés (LUNA),
- de nouvelles immatriculations en règle à la TVA au moyen de listes de contrôle uniformes,
- un bureau central fédéral (KUSS), afin de coordonner les cas importants de fraude à la TVA (fraude tournante), avec des unités TVA spéciales correspondantes dans toutes les provinces,
- une unité centrale fédérale chargée d'analyser les activités commerciales non autorisées sur le web (par exemple, eBay) au moyen du moteur de balayage Xpider,
- le mécanisme d'autoliquidation pour différents secteurs (par exemple: entreprise de construction),
- une base législative pour les audits inopinés,
- des systèmes de gestion des risques fondés sur un traitement électronique des données (systèmes TED).

Parmi ces mesures, les autorités fiscales des provinces créeront dès que possible un système TED de gestion des risques dans chaque province.

L'objectif principal est d'identifier de façon méthodique les cas de TVA présentant des risques élevés. Afin de pouvoir traiter chaque type de risque, trois composantes différentes ont été mises au point, testées et utilisées dans la pratique, dans certains domaines, pendant un certain temps. Ces systèmes de gestion des risques exigent un degré élevé d'automatisation en raison des quantités énormes d'informations et de la complexité des faits à traiter. La procédure prévoit différents points de départ et des stratégies correspondantes. Bien que ces composantes soient différentes du point de vue de leur conception et de la technique, elles se complètent d'une manière efficace. Une des composantes est un système décisionnel fondé sur des règles strictes; les autres se fondent sur des réseaux neuronaux (traitement des informations au moyen de procédés d'apprentissage) pour l'analyse des risques et la reconnaissance de formes.

### (31) Système décisionnel fondé sur des règles

L'objectif est de reconnaître automatiquement les déclarations de TVA suspectes et de créer des indices correspondants pour le personnel responsable.

### (32) Réseaux neuronaux

Un de ces systèmes de réseaux neuronaux est axé sur l'identification des cas de fraude tournante. L'autre système neuronal vise à filtrer les déclarations de TVA à risque avec de faibles montants de TVA due. Les données (informations de base, données détaillées sur les déclarations de TVA, impositions, paiements) contenues dans les systèmes de stockage actuels constituent la base de ces systèmes uniformes de gestion des risques.

À l'avenir, d'autres sources de données doivent être consultées pour obtenir de meilleurs indices fonctionnels.

## **5.8. Gestion des risques en Grèce en ce qui concerne les contrôles fiscaux**

Le ministère grec des finances et de l'économie prévoit la création d'un système d'information intégré pour les services de contrôle (système), dans le but de gérer de façon intégrée la procédure de contrôle entière.

Le système vise, entre autres, à couvrir le «cycle de vie» de chaque audit en utilisant les nouvelles technologies. D'un point de vue opérationnel, le système introduira un mécanisme selon lequel la procédure de contrôle sera gérée au moyen d'informations disponibles, d'outils d'aide au contrôle et de ressources humaines et techniques adéquates. Les utilisateurs du système seront sélectionnés au sein des unités de service centrales et régionales.

L'unité opérationnelle centrale du système comprendra un mécanisme permettant de sélectionner les cas en recourant aux données disponibles. Cette unité sera subdivisée en sous-sections «Analyse des risques» et «Sélection des cas». Le système d'analyse des risques proposé évaluera les données disponibles dans le but de sélectionner les cas destinés à être contrôlés. La récupération de données sera facilitée par les entrepôts de données du ministère des finances et de tiers. Les informations internes produites au cours de l'exploitation du système seront également prises en considération. Les données collectées seront examinées et agrégées de telle manière qu'elles se prêteront à une analyse plus approfondie par les utilisateurs en vue de leur prise de décision. Il s'agit d'une procédure continue, caractérisée par un filtrage, une combinaison et une fusion de données de différentes sources. Par l'application de règles de conformité, un certain nombre de cas seront inscrits sur une liste et classés.

Le modèle d'analyse des risques sera conçu de telle manière qu'il pourra être adapté sur une base continue et répondre aux besoins particuliers des unités de contrôle, en tenant compte de l'évolution du cadre juridique, de l'expérience acquise lors des contrôles précédents et, d'une manière générale, de toute connaissance acquise, même à partir de situations ponctuelles. La décision relative aux cas qui seront finalement soumis à un contrôle sera prise par une équipe spécialisée d'utilisateurs au moyen d'une procédure semi-automatique, au cours de laquelle d'autres analyses seront effectuées.

Les cas sélectionnés seront gérés électroniquement, et d'autres contrôles seront programmés, avec une estimation du temps nécessaire pour chaque opération de contrôle et une estimation du coût, au moyen de ressources humaines et techniques. La programmation stratégique sera prise en compte à ce stade.

Un fichier de contrôle électronique (le fichier) sera créé pour chaque cas, qui fournira un aperçu historique de ce dernier. Ce fichier sera mis à jour automatiquement par les résultats des contrôles et toute information supplémentaire pertinente.

Le système permettra aux contrôleurs d'accéder au fichier et les autorisera à en extraire des informations liées au profil de risque du contribuable, des données économiques exceptionnelles sur les entreprises concernées, les meilleures pratiques en matière de contrôle qui ont été utilisées dans des cas similaires, etc. Au terme du contrôle, un rapport électronique est établi et adressé aux unités compétentes aux fins de l'évaluation et du recouvrement de l'impôt.

Les résultats des contrôles seront utilisés pour l'évaluation des mécanismes de contrôle et l'inspection de chaque service de contrôle. En particulier les délais fixés, le personnel engagé dans l'activité et les méthodes utilisées seront examinés de près, afin d'en mesurer les coûts-avantages et de formuler de nouvelles propositions en vue d'autres améliorations.