

Le contrôle fiscal d'hier, d'aujourd'hui et de demain...



*Par Jean-Pierre Cossin
Conseiller maître honoraire
à la Cour des comptes,
ancien secrétaire général
du Conseil des impôts et du Conseil
des prélèvements obligatoires,
Membre du comité
de l'abus de droit fiscal*

L'administration fiscale a changé de visage. Les progrès accomplis dans la gestion et le contrôle de l'impôt ont été et sont encore remarquables. Les craintes que certains avaient manifestées, souvent légitimement, lors de la mise en place de la retenue à la source ont été très rapidement levées. Il est vrai que les entreprises et leurs conseils ont largement participé à la réussite de cette importante réforme qui a modernisé et sécurisé le recouvrement de l'impôt sur le revenu. La réforme présente aussi pour l'administration, l'avantage de pouvoir contrôler que tous les revenus sont intégralement déclarés par les contribuables, ce qui lui donne une très grande efficacité.

Le contrôle fiscal a lui aussi profondément changé. Le contrôle de l'impôt se veut devenir davantage préventif, car l'efficacité budgétaire des contrôles en amont est toujours plus grande que la recherche de l'évasion fiscale, quels que soient les moyens mis en œuvre. Le fiscaliste sait qu'un bon système déclaratif des revenus vaut toujours mieux qu'un bon système de contrôle qui, lui, ne décèle par définition, qu'une partie de la fraude et de l'évasion fiscale.

Par ailleurs, les nouveaux moyens mis au service de l'administration pour rechercher et sanctionner la fraude fiscale vont, à n'en pas douter, apporter des résultats significatifs. Ces moyens, plus modernes, étaient indispensables pour que l'administration fiscale puisse toujours, dans un environnement marqué par le développement du numérique dans les entreprises, continuer à remplir toutes ses missions. Aussi, elle a dû adapter ses méthodes de contrôle et de gestion de l'impôt à cette nouvelle réalité de terrain.

L'administration fiscale s'est rapidement adaptée à l'évolution des entreprises, ce qui a assuré sa modernisation....

Les experts-comptables ont été aux premières loges pour constater, depuis au

moins deux décennies, mais plus encore au cours de ces dernières années, que l'administration fiscale était devenue de plus en plus exigeante et avait imposé aux contribuables des obligations de télédéclaration et de télépaiement de plus en plus larges et contraignantes. En réalité, elle ne faisait que s'adapter à l'environnement des entreprises, qui lui-même était en pleine mutation, et depuis plus longtemps. Elles mettaient en œuvre de leur côté, de nouveaux moyens de gestion comptable et financière faisant appel à de nouveaux outils qui amélioraient la qualité de leur gestion. En effet, l'administration n'avait pas le choix et devait s'adapter à cette évolution qu'elle rencontrait sur le terrain, à défaut de quoi elle n'aurait pu remplir ses différentes missions. La direction générale des finances publiques s'est ainsi progressivement, et en réalité, très rapidement réformée et modernisée. Elle ne pouvait le faire seule, et dans ce grand mouvement de réforme, les experts-comptables, en participant activement à la modernisation de l'Etat, ont joué et continuent de jouer un des rôles les plus essentiels auxquels les pouvoirs publics se doivent de rendre hommage.

La réforme a touché tout le Ministère de l'économie et des finances, et bien sûr la direction générale des finances publiques. Le service du contrôle fiscal n'a pas été épargné. Il faut dire que l'adaptation des méthodes et des moyens de contrôle a

été facilitée, en raison de la forte pression de l'opinion publique, qui réclamait plus de transparence financière et fiscale. La volonté de transparence a d'ailleurs été constatée en même temps, dans un très grand nombre de pays, ce qui permis l'avancée de diverses propositions afin de rendre la lutte contre la fraude fiscale plus opérationnelle et ce, tout particulièrement au plan international.

Le passage du « surligneur » à l'ordinateur pour contrôler les comptabilités informatisées...

L'arrivée et le développement du numérique dans les entreprises à tous niveaux de leurs activités, a amené l'administration fiscale à adapter ses méthodes de contrôle ainsi que la réglementation encadrant les conditions de vérification. En effet, le vérificateur se trouvait souvent très démuni face à des interlocuteurs qui maîtrisaient parfaitement les « comptabilités informatisées » : le vérificateur ne pouvait plus se satisfaire de l'utilisation du « surligneur » comme au siècle dernier pour rechercher et redresser les éventuelles irrégularités comptables et fiscales en compulsant des « livres comptables poussiéreux », aussi, l'ordinateur a fait son entrée dans les services fiscaux. En effet, la vérification



des comptabilités informatisées a rapidement exigé que le contrôleur soit doté de moyens adaptés à cet environnement pour réaliser plus rapidement, des contrôles de manière approfondie et fiable. De ce fait, la comptabilité informatisée ne pouvait être que normalisée pour pouvoir être contrôlée par des outils informatiques eux-mêmes normalisés et l'ordinateur a inspecté l'ordinateur.

Ces changements n'ont pas réellement modifié les droits et garanties accordés au contribuable vérifié, ni d'ailleurs les pouvoirs de l'administration. La procédure de contrôle des entreprises est demeurée globalement la même, avec une organisation des services encore ancienne, mais avec des obligations en matière de présentation des comptabilités en cas de contrôle très différentes.

La « révolution » de la vérification de comptabilité s'est traduite par l'introduction d'une obligation contraignante nouvelle, qui a beaucoup surpris et inquiété avant d'être comprise et de devenir une nouvelle « habitude ». Il s'est agi pour l'entreprise vérifiée, de remettre le fichier des écritures comptables (FEC) au vérificateur lors de sa première intervention sur place, afin qu'il puisse l'emporter après avoir constaté sur place qu'il était conforme à la norme. Pourquoi peut-on considérer qu'il s'est agi du premier acte d'une révolution plus profonde de la vérification de comptabilité ? Certes, la vérification de comptabilité demeurait toujours en droit une vérification qui se déroulait dans l'entreprise, c'est-à-dire une vérification dite « sur place » mais dans la réalité des faits, elle s'effectuait en réalité, et quasi exclusivement, dans le bureau du vérificateur. Il s'est agi d'un changement dont on n'a pas tout de suite perçu toutes les implications : la remise du fichier des écritures comptables (FEC) et son contrôle ont éloigné le vérificateur de l'entreprise et l'ont rapproché de son service. Le vérificateur travaille désormais « dans son bureau, entouré de l'affection de ses collègues » au lieu de « contrôler les pièces comptables dans l'entreprise sous le regard suspicieux du contribuable contrôlé ». Chacun peut aisément comprendre la différence et pressentir « intuitivement du moins » que le vérificateur, qui avait déjà mis à jour dans son bureau les principales rectifications qu'il envisageait de proposer, n'avait pas véritablement envie de se rendre dans l'entreprise, pour

passer de nombreuses journées, sans que cette présence soit réellement utile.

Le contrôle à distance va-t-il remplacer la vérification sur place ?

Une telle évolution de l'activité du vérificateur sur le terrain ne pouvait qu'entraîner des interrogations sur l'exigence, ou non, de maintenir la présence du vérificateur dans l'entreprise puisque l'analyse du FEC du bureau avait démontré qu'elle suffisait assez largement à déceler les principales irrégularités fiscales commises par les entreprises dans l'application de la loi fiscale. Tirant sans doute les conséquences de ces constats, et notamment dans les petites entreprises, le législateur a créé à compter de 2017 une nouvelle forme de contrôle des entreprises appelé « examen de comptabilité » et qui, en réalité, n'est qu'une « vérification de comptabilité à distance », c'est-à-dire une vérification sans présence « sur place » du vérificateur. Désormais, l'administration est libre de choisir entre les deux voies qui lui sont offertes, dès lors qu'il s'agit de vérifier une comptabilité informatisée. Elle pourra choisir l'examen de comptabilité « à distance » dont la durée ne pourra, en principe, excéder six mois à partir de la date de réception du FEC ou elle pourra choisir la voie plus classique de la vérification de comptabilité. Elle pourra même, dans certains cas, changer de voie et après avoir envisagé de mettre en œuvre un examen de comptabilité à distance, revenir à la vérification de comptabilité.

On peut se demander si nous n'assistons pas à un changement en profondeur des relations de l'administration avec les contribuables, et en particulier, grâce à l'existence d'un contrôle « numérique » qui favorise les contrôles, et laisse sans doute moins de place à l'évasion ou à la fraude. On peut penser qu'à terme, pas très lointain, l'évolution se poursuit, et qu'elle puisse déboucher sur l'instauration d'un contrôle annuel des entreprises « au fil de l'eau » par l'administration, dès lors qu'elle posséderait les outils le lui permettant. Evidemment, une telle perspective ne serait possible, que si « l'outil informatique » sur lequel le contrôle devrait s'appuyer, soit le plus fiable et le plus sécurisé possible. En effet, dans cette perspective, ce serait la fiabilité de l'outil qui devrait être validée : il s'agirait de vérifier ce que l'outil informatique « permet de faire », plus que « de savoir ce qu'il a réellement fait ».

Ainsi, on sait que déjà les concepteurs de logiciels peuvent voir leur responsabilité largement engagée en cas de commercialisation de logiciels qualifiés de « permissifs ». On sait aussi que les FEC remis au vérificateur doivent répondre aux normes fixées par l'article A 47 A -1 du LPF et que tout défaut de communication est sanctionné par une amende égale à 5 000 €, ou en cas de rectification du résultat, et si le montant est plus élevé, une majoration de 10 % des droits mis à la charge du contribuable. Mais on comprend que, dans un tel système, les sanctions « formelles » doivent être lourdes, pour fiabiliser l'information comptable et fiscale, qui repose uniquement sur la possibilité d'analyser des fichiers informatiques.

Le contrôle fiscal veut surtout rechercher la grande fraude...

Aujourd'hui, la transparence financière et fiscale est devenue une exigence forte sous la pression des opinions publiques, et des exigences de la concurrence internationale dans les échanges. Aussi, presque tous les Etats ont mis en place des moyens de rechercher et sanctionner l'argent « sale » et l'argent « blanchi ». Cela s'est concrétisé par certaines mesures telles que l'introduction du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) à l'été 2017, qui a pour vocation de faciliter la détection des montages fiscaux et financiers ; cela a donné lieu aussi à la création du fichier national des interdits de gérer (FNIG) qui, en principe devrait empêcher toute immatriculation au registre du commerce et des sociétés de personnes précédemment condamnées. Surtout cette volonté de rechercher la transparence financière et aussi de mettre à jour et de poursuivre la grande délinquance et les trafics de tous ordres, s'est traduite par l'instauration de la déclaration de soupçon à TRACFIN, obligation que connaissent bien les experts-comptables et les commissaires aux comptes. Cette déclaration de soupçons donne lieu très souvent à la transmission d'informations à la Direction générale des finances publiques qui les exploite à travers de nombreux contrôles fiscaux, qui selon les indications données par Frédéric IANNUCI, chef de service du contrôle fiscal, font apparaître que les sommes non déclarées seraient en moyenne de 1 M€ par dossier.

La lutte contre la fraude fiscale à grands enjeux concerne la TVA qui est la principale ressource fiscale de l'Etat. La TVA peut

donner lieu, et a donné lieu, à des fraudes de grandes ampleurs telles que « la fraude carrousel ». Là encore, le contrôle fiscal pour être efficace doit reposer sur un « outil » de qualité sur lequel l'administration pourra exercer son contrôle.

Dans ce domaine, il convenait que l'administration puisse disposer de moyens « numériques » efficaces qui rendraient en amont la fraude difficile, et en aval le contrôle plus facile. La mise en place progressive du logiciel de caisse sécurisé doit permettre de contrôler les opérations réalisées par les assujettis avec les non-assujettis et d'éviter les omissions déclaratives. De même, l'obligation imposée aux assujettis qui réalisent des opérations avec d'autres assujettis de justifier d'une « piste d'audit fiable » doit permettre de valider facilement l'ensemble des opérations taxables réalisées par ces entreprises.

L'utilisation généralisée et obligatoire pour tous à compter de 2025, de la facture électronique va constituer une nouvelle étape dans la connaissance des transactions entre les entreprises. L'article 153 de la loi de finances pour 2020 a posé le principe du caractère obligatoire de la facturation sous forme électronique dans le cadre des relations entre assujettis à la TVA au plus tôt à compter du 1^{er} janvier 2023, et au plus tard, à compter du 1^{er} janvier 2025, et ce, selon un calendrier et des modalités qui seront fixés par décret. Surtout, il est prévu que les données figurant sur les factures électroniques devront être systématiquement transmises à l'administration fiscale. La transmission obligatoire et automatique des factures électroniques à la DGFiP sera la mesure à n'en pas douter la plus efficace de lutte contre la fraude à la TVA en permettant à l'administration de disposer d'un « outil numérique » dont on peut imaginer la grande efficacité. Il nous faut bien entendu attendre la publication des décrets pour en tirer toutes les conséquences, mais gageons que l'administration saura prévoir toutes les modalités qui pourront simplifier ses opérations de contrôle.

Le délit de fraude sera à n'en pas douter de plus en plus poursuivi pénalement...

En dehors de la mise en œuvre progressive de ces nouveaux moyens qui ont fait entrer le contrôle fiscal dans l'ère du numérique, mais qui impliquent, pour que leur utilisation soit optimale, que les contribuables respectent leurs obligations déclaratives, le contrôle fiscal a pris, aujourd'hui, une

dimension pénale qu'il n'avait pas réellement par le passé. La qualification et la poursuite pénale de la fraude s'est trouvée grandement facilitée par la poursuite, de plus en plus courante, du « délit de blanchiment » : le délit de blanchiment étant pratiquement toujours attaché à celui de fraude fiscale sans que l'on puisse vraiment savoir comment cette double qualification s'articule, pour comprendre quel délit découle de l'autre, et s'ils sont, en pratique, réellement distincts.

Par ailleurs, en retenant des modifications très substantielles en matière de poursuite pénale pour fraude fiscale, le législateur a entendu faire passer un message fort aux contribuables. Il faut dire que certaines affaires rendues publiques rendaient cette évolution nécessaire, du moins aux yeux d'une partie de l'opinion. La saisine automatique du Parquet en cas de fraude d'un montant supérieur à 100 000 €, accompagnée d'une pénalité de 80 %, ou de deux pénalités de 40 % sur une période de six ans en constitue un signe particulièrement clair, dont il conviendra d'en suivre les conditions d'application dans un domaine où la preuve de la fraude est souvent délicate à apporter, dès lors que l'on s'éloigne des cas simples d'absence de déclaration, ou d'exercice d'activités occultes ou illicites. Pour ce faire, les dernières possibilités d'utilisation par l'administration des informations « publiques sur les plateformes » va constituer une nouvelle possibilité de déceler la fraude fiscale et principalement internationale. La loi de finances pour 2020 a autorisé l'administration, à titre expérimental, et pour une durée de trois ans, à collecter et exploiter les contenus, librement accessibles, publiés sur internet par les utilisateurs des opérateurs de plateforme en ligne (réseaux sociaux et sites de vente de biens et services). L'utilisation de ces informations a pour but de rechercher les manquements déclaratifs liés à l'exercice d'une activité occulte et les insuffisances de déclaration résultant du non-respect des règles de domiciliation fiscale. Le recueil et l'exploitation des données en provenance des plateformes seront effectués, par des agents spécialement habilités, qui utiliseront des moyens de traitements informatisés et automatisés sans pouvoir recourir à aucun système de reconnaissance faciale. Nous pouvons être sûr que l'expérience de trois ans sera reconduite. On ne comprendrait pas en effet pourquoi une telle possibilité aurait été offerte à la DGFiP, si elle n'avait pas produit les résultats escomptés.

Dans cet environnement, demeure la question difficile de « l'optimisation fiscale » à partir de montages juridiques et fiscaux, de plus en plus regardés par l'administration. Dans certains cas, elle est amenée à considérer que ces montages relèvent plus d'une qualification « d'abus de droit » que d'une qualification « d'optimisation ». Une telle tendance crée de l'insécurité fiscale qui, aujourd'hui, peut conduire automatiquement le contribuable devant le Procureur selon les nouvelles règles de poursuite pénale. On ne voit pas très bien comment il pourrait être remédié à une telle situation et pourtant il faudra bien trouver une réponse à cette nouvelle interrogation.

Conclusion

En conclusion, on peut dire que le contrôle fiscal d'aujourd'hui a peu de chose à voir avec le contrôle fiscal d'hier. L'amélioration des conditions d'exercice du contrôle des entreprises a reposé sur le renforcement de leurs obligations en matière de « traçabilité comptable et informatique » permettant de contrôler plus facilement les déclarations déposées, que ce soit en matière d'impôt sur les bénéfices ou en matière de TVA. Ces obligations nouvelles et normées ont permis à l'administration fiscale de mener ses opérations de vérification dans ses propres locaux, ce qui a conduit et conduira sans doute encore à réduire les contrôles « sur place » dans les locaux des entreprises et ainsi de diminuer la contrainte qui pesait sur elles.

Notons aussi le changement d'approche de l'administration dans ses relations avec les contribuables, en reconnaissant notamment le « droit à l'erreur ». Avec la loi confiance d'août 2018, un pas nouveau a été franchi pour améliorer les relations entre l'administration fiscale et les contribuables qui ont pu commettre des irrégularités de bonne foi. Les possibilités de régularisation spontanée des irrégularités constituent une voie qu'il faut sans doute emprunter et même lors d'un contrôle. La régularisation spontanée permet au contribuable de ne supporter que des intérêts de retard à un taux réduit et permet à l'administration de bénéficier du paiement rapide des droits éludés et d'éviter tout risque de contentieux. Aussi, les deux parties s'en trouvent gagnantes.

En contrepartie de l'instauration de ce nouveau climat de confiance, la fraude avérée est plus drastiquement sanctionnée. Mais celle-ci ne concerne pas en principe les clients des experts-comptables. ■