

COUR DES COMPTES

L'enrôlement des cotisations à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés

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

Bruxelles, décembre 2001



COUR DES COMPTES

L'enrôlement des cotisations à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés

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

*Rapport adopté en assemblée générale
de la Cour des comptes du 21 novembre 2001*

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
1. L'enrôlement dans l'établissement de l'impôt	5
2. Les objectifs du contrôle	5
3. La synthèse des résultats	6
4. Les recommandations de la Cour	9
5. La réponse du ministre des Finances et de son administration	11
6. Les tendances de l'exercice d'imposition 2000	12
Chapitre 1	
Le fonctionnement des services	14
1.1 La programmation des enrôlements	14
1.2 L'utilisation non optimale du temps de la période de contrôle	16
1.3 Le contrôle et l'évaluation des opérations d'enrôlement	26
1.4 La sécurité des applications informatiques relatives à l'enrôlement	29
Chapitre 2	
Le contrôle des fonctions de l'enrôlement	30
2.1 Le respect de l'enrôlement dans les délais	30
2.2 La conformité des données du rôle	31
2.3 La régularité du rôle	34
2.4 La comptabilisation des droits enrôlés	35
Annexe :	
Réponse du ministre des Finances	37

Introduction

1. L'enrôlement dans l'établissement de l'impôt

- 1 L'enrôlement intervient à l'issue de l'établissement de l'impôt et préalablement à son recouvrement.

La Cour de cassation en a fourni depuis 1929 une définition complète: «Le rôle est un acte authentique par lequel l'Administration des finances se crée un titre contre le contribuable, et manifeste sa volonté d'exiger le paiement de l'impôt; l'exécutoire donné au rôle est un ordre pour le contribuable de payer, sous peine d'y être contraint, les sommes par lesquelles il est porté au rôle»¹.

- 2 Généralement caractérisée de formalité administrative, la procédure de l'enrôlement revêt cependant une importance capitale en matière d'impôts directs. En effet, seul l'enrôlement rend la dette d'impôt exigible, tout aussi certaine et liquide qu'elle puisse être par ailleurs. En outre, les résultats de l'imposition doivent se voir portés au rôle dans les délais légaux afin que ce dernier puisse valoir comme titre exécutoire à l'égard du redevable. A défaut d'enrôlement régulier, l'administration est contrainte de procéder au remboursement de toutes les sommes qui relèvent du paiement anticipé de la dette fiscale.
- 3 L'enrôlement est aujourd'hui, à des degrés divers, automatisé: l'automatisation est présente dès le service de taxation en ce qui concerne l'impôt des sociétés (ISoc), tandis que l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques (IPP), hormis le cas des indépendants titulaires de bénéfices ou de profits, nécessite encore la production et l'expédition d'un document de base manuscrit.

L'ancienne procédure, dite, dans un but de différenciation, d'enrôlement manuel, reste toutefois pratiquée dans des cas particuliers ou d'urgence.

2. Les objectifs du contrôle

- 4 Il appartient à l'administration d'établir des rôles:
 - 1° réguliers quant à leurs mentions et à leur signature
 - 2° conformes aux résultats de l'établissement de l'impôt
 - 3° formés dans les délais légaux d'imposition
 - 4° enregistrés en comptabilité pour les droits dont ils font le constat.
- 5 L'objectif fondamental de l'audit de la Cour des comptes sur l'enrôlement de l'impôt était d'évaluer les systèmes mis en place par l'administration pour assurer au mieux la réalisation de cette procédure² essentielle.

¹ Cass., 17 juin 1929, Pas., 1929, I, p. 246.

² Le contrôle a été limité aux objectifs à atteindre par l'administration dans le cadre des délais d'imposition inscrits aux articles 353, 354, alinéa 1^{er} et 359 C.I.R. 1992, à savoir le délai ordinaire d'imposition qui s'éteint au 30 juin de l'année suivant celle dont le millésime désigne l'exercice d'imposition et le délai extraordinaire de trois ans, compté à partir du 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition, auquel il peut être recouru en cas d'absence de déclaration valable, de remise tardive de celle-ci, ou lorsque l'impôt dû est supérieur à celui qui résulte de la déclaration.

- 6 L'évaluation a requis la mise en place d'un cadre référentiel adéquat. La Cour a considéré, à cet égard, que l'enrôlement annuel de cinq millions de déclarations exigeait le respect de quatre principes :
- A. les opérations d'enrôlement des cotisations relèvent d'une programmation spécifique à mettre en œuvre durant la période de contrôle,
 - B. l'utilisation optimale du temps imparti est assurée,
 - C. le bon et complet déroulement de ces opérations est contrôlé,
 - D. les opérations des exercices ultérieurs bénéficient des résultats d'évaluation des volumes, des rythmes et des conditions précédemment enregistrés.
- 7 Pour les besoins de l'audit, il a été jugé qu'insuffisamment respectés, ces principes se transforment en facteurs de risques dont l'existence, l'ampleur et les effets ont été testés par un examen des états descriptifs de la situation des travaux dans les services concernés. Ces tests ont été suivis de confirmations directes en ce qui concerne les fonctions de conformité et de respect des délais. Des investigations ont également été menées pour mesurer le degré de régularité assurée par les nouvelles procédures d'enrôlement, d'une part, et le poids des errements comptables dus aux anciennes procédures, d'autre part.
- 8 Le rapport est dès lors structuré sur la base de ces deux volets : la première partie est consacrée à l'examen du fonctionnement des services sous l'angle des critères référentiels adoptés (points A à D ci-dessus) tandis que les résultats du contrôle direct des fonctions assurées par l'enrôlement (points 1° à 4° ci-dessus) forment la seconde partie.

3. La synthèse des résultats

- 9 Les vérifications ont été réalisées sur la base de données issues des exercices d'imposition 1997 (pour le délai extraordinaire de trois ans) et 1998 (pour le délai ordinaire d'un an).
- 10 Globalement les contrôles opérés permettent de conclure à l'atteinte des objectifs assignés à l'administration. La Cour des comptes ne peut cependant fournir une assurance que les systèmes mis en place garantissent une exécution optimale et sans failles, en raison des écarts observés entre le fonctionnement des services de l'administration et les critères retenus ci-dessus au titre de références d'organisation fiable.

La programmation des enrôlements

- 11 La période de vérification des déclarations et d'enrôlement s'étend généralement du 1^{er} juillet de l'année de l'exercice d'imposition au 30 juin suivant. Aucune programmation spécifique des enrôlements n'existe : les services de taxation n'ont pas d'obligation de rendre compte de leur gestion des opérations d'enrôlement ; ils ne disposent pas d'états leur donnant une visibilité garante du bon déroulement de leurs travaux ; pour la même raison, leurs activités ne peuvent être encadrées par les instances qui les contrôlent.

Il n'existe aucune programmation spécifique des enrôlements.

En outre, les indicateurs disponibles (volumes des déclarations vérifiées, nombre de documents de base expédiés pour enrôlement) ne permettent pas de dégager une vue précise du rythme et du niveau des enrôlements

effectués ou qui restent à mener. De plus, seul le programme annuel de vérification des déclarations préside officiellement à l'organisation du travail, alors que dans la pratique ce sont les contraintes de l'enrôlement dans les délais impartis qui déterminent les activités réelles des services.

La première mesure des opérations d'enrôlement réalisée est, en ce qui concerne l'IPP, fournie aux services au début du mois d'avril, lorsque les listes préventives de la prescription sont disponibles, trop tard pour que cet outil puisse intervenir dans la programmation de l'action des services concernés.

L'utilisation non optimale du temps de la période de contrôle proprement dite

- 12 Il importe que les douze mois dont dispose réellement l'administration ne soient pas réduits dans les faits pour des raisons liées à son organisation.

Les tâches de vérification et d'enrôlement ne sont généralement entamées qu'avec un important retard.

Or, cette période est largement entamée lorsque les premières tâches de vérification et d'enrôlement sont commencées. Il apparaît en effet que, pour des motifs divers (octroi de délais aux débiteurs de revenus ou aux contribuables, diffusion tardive d'instructions ou des outils nécessaires au démarrage des opérations), les services de taxation ne peuvent généralement entamer leur travail qu'à partir du mois d'octobre.

La concentration des opérations d'enrôlement sur une courte période altère la qualité de la vérification.

- 13 D'autres déficiences dans la gestion du temps existent. Le passage par les services de mécanographie pour le secteur IPP et des défaillances du service Automatisation pour le secteur ISoc font que les opérations se concentrent sur une trop courte période. La qualité de la vérification en est altérée.

- 14 En ce qui concerne le secteur IPP, la lenteur et la complexité des opérations d'enrôlement et de la circulation des documents et de l'information, qui trouvent leur fondement dans le passage par les services de mécanographie, point faible du circuit de l'enrôlement, dissuadent l'administration d'encore enrôler au cours des derniers mois. De la sorte, la procédure se caractérise par une sous-utilisation des premiers et derniers mois de la période de contrôle.

Le traitement égal et équitable des contribuables n'est pas pleinement garanti.

- 15 Cette concentration des travaux n'est pas encore compensée par les prestations des Centres de contrôle mis en place à la fin de 1997 et chargés des vérifications approfondies. A l'heure actuelle, les travaux de vérification et d'enrôlement sont réalisés par un personnel réduit et inégalement réparti. Le traitement égal et équitable des contribuables n'est ainsi pas pleinement garanti.

Pour l'ISoc, la concentration moins marquée des travaux d'enrôlement s'explique par le report à l'année suivante d'une partie des travaux.

- 16 En ce qui concerne le secteur ISoc, la procédure de l'enrôlement permet, en principe, un déroulement satisfaisant des opérations. La concentration des travaux est moins marquée. Ce résultat est cependant en partie imputable au report de la charge de travail à l'année suivante rendu sans doute possible en raison de la proportion importante de sociétés (plus ou moins 40%) dont la base imposable est nulle et pour lesquelles la prescription n'est pas à craindre.

- 17 En outre, un autre point faible du secteur ISoc s'observe au niveau du service Automatisation qui, pour les années considérées, ne semble pas parvenir à assurer rapidement le démarrage des opérations et à soutenir leur rythme. Une tendance croissante au stockage des prélèvements par le service Automatisation de l'administration centrale constitue le défaut actuel du

circuit de l'enrôlement du secteur ISoc. La production différée des rôles a pour conséquence de retarder la transmission de l'information aux services. La perte de temps ainsi occasionnée rend plutôt théorique l'atout de la procédure ISoc provenant de l'encodage des données à partir des services de taxation.

Le stockage des prélèvements par le service Automatisation de l'administration centrale occasionne une perte de temps qui nuit à la bonne gestion du système.

- 18 Enfin, en ce qui concerne les deux secteurs (IPP et ISoc), il importe de relever qu'aux fins d'assumer leur responsabilité en matière d'enrôlement, les services recourent également à des pratiques incompatibles avec les objectifs que s'est fixés l'administration. Cette dernière entend en effet réaliser une vérification sérieuse des dossiers tous les trois ans. Cet objectif n'est réalisable qu'à la condition, indispensable et imposée d'ailleurs par les instructions, de procéder, conformément au programme arrêté, à l'examen définitif de tous les dossiers au cours de la première période de contrôle.

A cet égard, les services IPP, forcés de satisfaire à l'examen définitif annuel en raison de l'importante contribution des ménages à l'impôt, sont amenés à adopter des modalités de vérification moins approfondie, tandis que les services ISoc, par le report de dossiers rendu possible par la plus faible proportion de sociétés contribuant à l'impôt, ne réalisent pas l'examen définitif annuel prévu par les instructions et compromettent à terme la vérification des dossiers. Les Centres de contrôle sont, quant à eux, en partie responsables de la situation puisqu'ils ne respectent ni le programme quantitatif, gage de l'efficacité de la stratégie de vérification, ni l'examen définitif au seul profit de vérifications approfondies longuement étalées.

Des vérifications moins approfondies pour l'IPP, le report de dossiers à l'année suivante pour l'ISoc, l'action insuffisante des Centres de contrôle, compromettent à terme la vérification complète et rythmée des dossiers.

Le contrôle et l'évaluation des opérations d'enrôlement

- 19 L'audit a montré un incontestable souci du contrôle du principal opérateur de l'enrôlement qu'est le service de taxation. Toutefois, eu égard aux réductions de personnel et aux préférences marquées pour des contrôles par thème, les outils d'un contrôle permanent, réel et efficace, font défaut, à l'exception de l'application informatique de prévention de la prescription, dont il faut cependant relever, à l'IPP, l'insécurité et la disponibilité trop tardive. Des tests de fiabilité devraient en outre être réalisés.

Les outils d'un contrôle performant font défaut.

Le contrôle de la partie automatisée (services de mécanographie et service Automatisation) est purement hiérarchique, tandis que les relations entre les intervenants ne font l'objet d'aucun contrôle distinct sur la base duquel une réelle évaluation générale des opérations d'enrôlement pourrait être réalisée en suite d'une consolidation des informations. Les indicateurs de performance à utiliser devraient comprendre un échéancier des activités.

L'évaluation générale des opérations d'enrôlement ne peut être réalisée faute d'informations suffisantes.

La sécurité des applications informatiques relatives à l'enrôlement

- 20 Le contrôle de la sécurité des applications informatiques apparaît négligé. Des manipulations de toutes sortes sont réalisables en toute impunité et, en l'absence de contrôles manuels supplétifs, hormis le cas des remboursements d'impôts, non détectables. Au vu de ce seul constat, aucune garantie de production de rôles conformes ne peut être octroyée.

Le contrôle de la sécurité des applications informatiques est négligé.

Le contrôle du respect de l'enrôlement dans les délais

Des doutes existent quant à la fiabilité des données et de leur exploitation.

- 21 Pour le secteur IPP, les vérifications opérées ont permis de dégager des anomalies qui renvoient toutes à des problèmes de fiabilité informatique et témoignent d'une absence de contrôle direct et central des opérations réalisées sur le terrain. Ces constats mettent en doute la fiabilité des données et des exploitations qui en résultent.

La conformité des données du rôle

Malgré l'efficacité des contrôles automatisés, il n'est pas possible d'exclure l'existence de problèmes de conformité.

- 22 En ce qui concerne la conformité des rôles aux données arrêtées au dossier du contribuable, l'analyse de la situation des annulations de cotisations fautives ne permet pas d'exclure, malgré l'efficacité des contrôles automatisés, l'existence de problèmes de conformité et met en évidence à cet égard l'influence de défauts d'organisation. La concentration des travaux sur une période écourtée, associée à la baisse des effectifs, génère en effet une charge de travail qui pèse sur le soin et la révision des tâches. En ce domaine, il importe de souligner qu'en termes de dommages causés par les déficiences dans la gestion du temps, le Trésor cette fois partage les risques subis avec le contribuable.

La régularité du rôle

Une régularité satisfaisante du rôle a pu être constatée.

- 23 Les investigations permettent de conclure sur ce point à une régularité satisfaisante.
- En ce qui concerne les rôles manuels, des mesures d'enregistrement et de réception de ces rôles devraient cependant être généralisées et uniformisées afin de respecter la plus élémentaire prudence et de rendre les contrôles possibles.

La comptabilisation des droits enrôlés

La comptabilisation est de qualité insuffisante, sans rapport avec les moyens techniques actuels.

- 24 Compte tenu des moyens techniques actuels et eu égard aux volumes persistants des enrôlements manuels, il devient difficilement tolérable que la comptabilité des droits restant dus par impôt ne puisse être exacte et l'inventaire par exercice d'imposition dégagé.

4. Les recommandations de la Cour

- 25 Les services de taxation consacrent dans la plupart des cas beaucoup d'efforts et de minutie pour enrôler l'impôt dans les délais imposés par la loi.
- 26 Cependant, l'absence de garantie de bonne exécution et la probabilité, mise en évidence par l'audit, de ne pas voir assurées certaines fonctions essentielles de l'enrôlement font craindre en définitive que la mission de l'enrôlement de l'impôt dans les délais prescrits ne soit mise en concurrence avec la mission de vérification des déclarations. Dans les circonstances actuelles, le respect de la régularité de l'enrôlement est obtenu au détriment de la fonction de vérification.
- 27 La Cour des comptes estime, dans ces conditions, qu'un rééquilibrage dans l'accomplissement de ces deux fonctions s'impose, sans cependant qu'en aucune manière, il soit porté atteinte au respect des délais légaux d'enrôlement.

L'utilisation optimale de la période de contrôle au sens large

- 28 Il convient, en tout premier lieu, d'assurer l'utilisation optimale du temps de contrôle. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que l'exercice d'imposition débute le 1^{er} janvier, dès l'achèvement de la période imposable, par une phase préparatoire prise en charge par l'administration centrale qui s'étend jusqu'au 30 juin et qui est suivie par la période d'enrôlement proprement dite allant jusqu'au 30 juin de l'année suivante. Ce sont donc bien 18 mois qui sont à la disposition de l'administration et dont il est indispensable d'assurer la gestion optimale.

L'importance d'une coordination préalable

- 29 Cet objectif de gestion optimale peut être atteint par la mise en place d'une coordination efficace au cours de la phase préparatoire. Dès le terme de cette période, les services de taxation devraient être en possession de leurs outils de travail. Cette coordination se justifie aussi par le nombre et la qualité des intervenants (le législateur lui-même, les services techniques, les services de logistique, les services de recherche, les débiteurs de revenus, les entreprises, etc.). Sa mise en œuvre repose sur l'élaboration d'un inventaire des opérations préalables (repérage des modifications législatives, conception des fiches fiscales, mise au point des changements de nature organisationnelle, etc.) assorti de «dates butoirs» où lesdites opérations devraient être finalisées. Dans cet ordre d'idées, une meilleure organisation de la phase préparatoire pourrait également permettre d'envisager une rentrée avancée des déclarations qui offrirait, à délais d'imposition inchangés, de meilleures perspectives de contrôle.

Une programmation spécifique des enrôlements

- 30 Cette coordination, correctement assurée, doit être complétée par une programmation spécifique des enrôlements, aujourd'hui inexistante.
- 31 Cette programmation devrait comprendre à la fois des normes d'exécution et des instruments de mesure du respect de ces normes. Des indicateurs précis de la gestion du temps permettront la production d'un relevé des écarts constatés ainsi que leur justification. Ainsi une réplique, sous la forme de mesures palliatives, pourrait être rapidement organisée et lancée.
- 32 Un accomplissement correct de la programmation ainsi définie ne peut s'envisager que si les informations utiles circulent rapidement sans jalon superflu.
- 33 Sur une telle base, la construction d'un ensemble cohérent de données statistiques serait possible. L'informatisation de ces données serait de nature à garantir leur fiabilité. Il conviendrait, à ce propos, d'avoir égard aux procédures du type Betax, dont les mérites mais aussi les limites sont, par ailleurs, signalés dans le présent rapport, ainsi qu'à l'enrôlement plus automatisé et plus riche en information pratiqué à l'impôt des sociétés, même si les avantages relevés dans l'audit demeurent aujourd'hui encore largement théoriques.

La voie de l'automatisation

- 34 Une réflexion en profondeur ayant pour objectif l'automatisation systématique des opérations d'enrôlement devrait être lancée dès que possible.

Initiée dès le niveau des services de taxation, seule une automatisation complète peut, en effet, entraîner une régulation effective de l'enrôlement en contribuant à une utilisation optimale du temps disponible.

- 35 D'autres mesures plus spécifiques, évoquées par ailleurs dans le rapport, pourraient être engagées immédiatement.
- 36 Par exemple, en matière d'ISoc, il pourrait être mis fin au stockage des données en attente du traitement d'enrôlement par l'ordinateur, stockage qui a pour effet d'atténuer l'avantage de leur encodage par les services de taxation.
- 37 En matière d'IPP, il y aurait lieu d'être plus attentif à l'intégration effective dans le fichier central des données encodées dans les fichiers locaux des bureaux de contrôle. Cette lacune de «mise à jour» porte en effet atteinte à la fiabilité des données et des exploitations qui en résultent.
- 38 Dans le même ordre d'idées, il conviendrait d'assurer la fiabilité de l'application informatique «listes préventives de la prescription».
- 39 De manière plus générale, l'administration devrait s'attacher à mettre un terme rapide aux négligences observées dans le contrôle de la sécurité des applications informatiques. Outre le cas signalé ci-dessus, des manipulations de données de base des rôles peuvent être réalisées par n'importe quel agent, et ce jusqu'au prélèvement par l'ordinateur central, aussi bien dans les procédures Betax à l'IPP ou automatisée à l'ISoc.
- 40 Enfin, la Cour des comptes a constaté que la répartition du personnel affecté aux opérations d'enrôlement au sein des directions régionales et entre elles, semble constituer une donnée mal maîtrisée, ne tenant pas toujours compte du volume de travail à réaliser. Il lui paraît qu'une gestion optimisée du personnel, c'est-à-dire constamment adaptée à la réalité des besoins, sur la base d'indicateurs précis, constitue une sorte de préalable à l'amélioration nécessaire du système actuel de l'enrôlement.

5. La réponse du ministre des Finances et de son administration

- 41 Les résultats du contrôle ont été communiqués au directeur général de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (AFER) par lettre du 18 août 2000.

En raison de l'absence de réaction de cette administration dans un délai raisonnable, un rapport actualisé a été transmis, en date du 11 janvier 2001, au ministre des Finances qui, souhaitant connaître le point de vue de son administration avant de formuler ses propres réflexions, a sollicité une prolongation du délai de réponse.

Une copie de la note au ministre du 31 mai 2001, contenant les considérations de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, était annexée à la réponse du ministre des Finances du 27 juin 2001.

- 42 Ni l'administration, ni le ministre ne contestent les résultats du contrôle de la Cour. Il faut d'ailleurs remarquer que, exception faite d'une amélioration, soulignée par le ministre dans sa réponse, de la mise en route de la période de contrôle de l'exercice d'imposition 2000, les résultats de la période 2000 – 2001 confirment la détérioration des opérations d'enrôlements.

43 D'une manière générale, tant l'administration que le ministre considèrent néanmoins que les mesures de modernisation actuellement en projet devraient avoir raison des actuels dysfonctionnements.

44 *Extrait de la note de l'administration du 31 mai 2001*

L'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (AFER) aurait mauvais gré à contester les observations et conclusions d'ensemble de la Cour.

Force est d'ailleurs de constater que, sur le plan de l'utilisation optimale de la période de contrôle par exemple, la situation s'est encore dégradée au cours de la période 2000 – 2001, principalement en ce qui concerne les travaux qui doivent être effectués au niveau des services centraux (programme de calcul de l'IPP pour l'ex. d'imp. 2000), ce qui a nécessité de prendre des mesures particulières, notamment dans les services de mécanographie.

Puisqu'il n'est pas possible de revenir sur le passé, il me paraît préférable de considérer le rapport de la Cour dans une perspective d'avenir et d'en tirer certains enseignements dans le cadre du développement futur de l'AFER.

Ainsi, l'administration devra-t-elle intégrer le présent rapport ou du moins tenir compte de celui-ci dans divers projets de modernisation, tels que :

- La mesure de la performance : fixation d'objectifs de gestion et détermination d'indicateurs permettant de contrôler le bon et complet déroulement des opérations.*
- La modernisation de l'outil informatique : adaptation des programmes et des méthodes de travail, augmentation de la sécurité informatique.*
- La poursuite de la restructuration : principalement dans le contexte de la mise en place du pilier «particuliers» du plan Copernic.*

Il ne faut toutefois pas se leurrer : tout cela ne se réalisera ni à court terme, ni sans des moyens matériels et humains adéquats.

(...) Dans l'ensemble, les recommandations de la Cour semblent pertinentes, surtout dans le domaine de l'automatisation. Cependant, l'administration doit actuellement faire face à plusieurs priorités absolues parmi lesquelles l'enrôlement des cotisations à l'IPP de l'ex. d'imp. 2000 avant le 30.06.2001 et le passage définitif à l'euro au 01.01.2002. Elle ne pourra dès lors entamer une réflexion en profondeur ayant pour objectif l'automatisation systématique de l'enrôlement qu'une fois ces caps franchis.

45 *Extrait de la réponse du ministre des Finances du 27 juin 2001*

Force est par ailleurs de constater que le département des Finances a considérablement souffert d'une profonde insuffisance d'investissements (notamment informatiques) durant les dix dernières années.

L'adoption d'un plan informatique de rattrapage (2001-2005) devrait permettre de mieux tirer parti des possibilités d'automatisation et de repenser fondamentalement les modalités actuelles de transmission des informations.

Comme le souligne la note de l'administration, cette tâche pourra figurer au premier rang des priorités dès qu'aura été assuré le passage définitif à l'euro qui mobilise pour l'instant la majeure partie des moyens disponibles.

46 Sans négliger les capacités de redressement dégagées par l'utilisation de ressources jusqu'ici monopolisées par le passage à l'euro, la Cour des comptes insiste toutefois pour que l'exécution du plan informatique de rattrapage (2001-2005), soit évaluée régulièrement, par référence aux besoins réels, de sorte que les ajustements nécessaires puissent être réalisés le plus rapidement possible.

6. Les tendances de l'exercice d'imposition 2000

47 En dépit des détériorations antérieures, une nouvelle dégradation de la situation des enrôlements caractérise l'exercice d'imposition 2000, clôturé au 30 juin 2001.

- 48 A l'IPP, les enrôlements n'ont en effet pu débuter qu'en février 2001. Ceci signifie que la confirmation des recettes n'a dès lors été assurée que d'extrême justesse et moyennant la prise de mesures exceptionnelles qu'il sera difficile de répéter.
- 49 A l'ISoc, le déroulement des enrôlements, retardé lui aussi, mais dans une moindre mesure qu'à l'IPP (les premiers rôles ont été établis le 12 décembre 2000), s'est accompagné de la suppression des états et synthèses d'avancement que la procédure génère en principe automatiquement à l'issue de chaque lot d'enrôlements («les envois») et sur lesquels s'appuient précisément les potentialités de cette procédure. La période ISoc 2000-2001 a dès lors été menée sans réelles possibilités de contrôle et de surveillance du bon déroulement des opérations.

Chapitre 1

Le fonctionnement des services

50 Chaque service de taxation est responsable de l'enrôlement, dans les délais légaux, de l'impôt dû par les contribuables qui relèvent de sa compétence. La période durant laquelle les déclarations de revenus sont vérifiées et les cotisations enrôlées porte le nom de période de contrôle et s'étend du 1^{er} juillet de l'année de l'exercice d'imposition au 30 juin suivant.

Nonobstant l'existence de délais d'enrôlement de trois et cinq ans dans certains cas, les services ont ainsi la tâche de porter au rôle quelque cinq millions de contribuables en l'espace de douze mois à peine. Cette contrainte de temps constitue la base de l'actuel programme de contrôle tel que développé par l'administration depuis 1996. Il se fonde également sur le respect des principes de prudence et d'égalité de traitement des contribuables (ComIR 1992, 354/11 et Manuel de Taxation, 11/252, 16/4 à 6), ainsi que sur le droit des contribuables d'être au fait de leur situation fiscale dans des délais raisonnables.

51 Une utilisation optimale de ce délai, particulièrement nécessaire en raison du nombre de contribuables concernés, requiert le respect d'une programmation spécifique, imposant un rythme de travail et un échéancier strict des résultats intermédiaires à atteindre, et soumise à un contrôle hiérarchique. En outre, cette situation doit amener l'administration à éliminer toutes les circonstances qui réduisent en fait la période réellement disponible pour accomplir ces opérations.

1.1 La programmation des enrôlements

1.1.1 L'absence de programmation spécifique des enrôlements

52 L'examen du fonctionnement des services permet de constater que seuls les contrôles des déclarations déposées par les contribuables font l'objet d'un plan de travail dressé par les services de taxation sur la base du programme de contrôle annuel arrêté par l'administration centrale. Cette organisation est commune aux secteurs IPP et ISoc. Il n'existe donc pas de programmation spécifique des enrôlements³.

53 Cela signifie que :

- pendant la période d'enrôlement, les services de taxation ne sont soumis à aucune obligation de rendre compte de leur gestion de ces opérations, en dépit de la responsabilité qu'ils assument quant au respect des délais légaux;
- ces mêmes services sont ainsi privés des outils de gestion que pourraient constituer des états d'avancement précis des travaux à accomplir qui, par la visibilité qu'ils procurent, garantiraient le meilleur déroulement possible;
- l'encadrement des activités, à assurer par les instances de contrôle, est rendu malaisé.

³ Des directives quant aux volumes prescrits des envois à l'enrôlement existent à l'ISoc sans toutefois représenter une véritable programmation.

1.1.2 Le plan de travail des vérifications

- 54 Il existe des plans de travail relatifs aux vérifications à effectuer, dont le degré d'exécution contribue à l'évaluation des cotisations restant à enrôler. Le volume des déclarations vérifiées, ainsi que le nombre de documents de base expédiés pour enrôlement, constituent des points de repère.
- 55 Ces indicateurs ne fournissent toutefois qu'un ordre de grandeur approximatif des opérations d'enrôlement qui restent à mener. Si, en effet, à tout moment de la période de contrôle, par recours à ces états, un chef de service de taxation est à même de connaître, au sujet de l'exercice d'imposition en cours, le nombre de déclarations vérifiées ou restant à vérifier dans son service, il ne peut par contre connaître le nombre de contribuables portés ou à porter au rôle.
- 56 Il faut à cet égard souligner que, dans la pratique des services, rien n'atteste de ce qu'il soit effectivement procédé à l'enrôlement d'une cotisation dès l'issue de la vérification de la déclaration. La confection du document de base nécessaire pour procéder à l'enrôlement peut être différée par l'agent taxateur, qui aura cependant pu valablement reprendre le dossier concerné dans son état des déclarations vérifiées. Le nombre de documents de base expédiés pour enrôlement, mentionnés également sur les états relatifs aux vérifications, ne constitue pas un élément plus précis car il ne représente pas le nombre effectif d'enrôlements.
- 57 Par ailleurs, si la vérification des déclarations et l'enrôlement de l'impôt constituent deux prescriptions du Code des impôts sur les revenus, il relève de l'évidence que les services, placés devant des choix en raison du volume de travail, donnent priorité à l'enrôlement étant donné le caractère d'ordre public des délais d'imposition. De ce fait, et sans nier l'importance d'un programme de travail relatif aux contrôles à opérer, il est regrettable qu'officiellement seul ce programme annuel des vérifications préside à l'organisation du travail dans les services, alors que ce sont les contraintes de l'enrôlement dans les délais impartis qui déterminent le plus souvent leurs activités réelles.

1.1.3 Les listes préventives de la prescription

- 58 La première mesure des opérations d'enrôlement réalisées en ce qui concerne l'IPP n'est fournie aux services que neuf mois après le début de la période, à savoir au début du mois d'avril, lorsque les listes dites préventives de la prescription sont disponibles via les terminaux. A cette époque, en raison de problèmes dans la gestion du temps, abordés ci-après, les services de taxation en sont déjà à la clôture de leurs opérations. L'outil apporté par ces listes préventives relève donc plus, pour ces services, de la vérification de leurs enrôlements que de la programmation de leur action.

1.2 L'utilisation non optimale du temps de la période de contrôle

- 59 L'ampleur des tâches à accomplir par l'administration pour assurer l'enrôlement régulier et dans les délais de chaque contribuable impose, comme exposé ci-dessus, que les douze mois dont dispose l'administration ne soient pas réduits dans les faits pour des raisons liées à son organisation.

A cet égard, le contrôle montre que le temps réellement consacré aux opérations de contrôle et d'enrôlement est bien inférieur à ce délai de douze mois du fait, d'une part, de la non-utilisation des premiers mois de la période en raison de

retards en amont des opérations d'enrôlement, et, d'autre part, de la sous-utilisation des derniers mois expliquée par le circuit de l'enrôlement.

1.2.1 Les retards en amont des opérations d'enrôlement

60 L'exercice d'imposition débute le 1^{er} janvier, dès l'achèvement de la période imposable, par une phase préparatoire prise en charge par l'administration centrale et qui s'étend jusqu'au 30 juin. Au terme de cette période, les services de taxation devraient être en possession de leurs outils de travail. La réussite de cette étape cruciale repose sur l'existence et la qualité d'une coordination, tant les intervenants sont nombreux: le législateur lui-même, les services techniques, les services de logistique, les services de recherche, les débiteurs de revenus, les entreprises, etc.

61 Il ressort du contrôle que les activités de cette phase préparatoire connaissent d'importants retards qui contrecarrent le démarrage des travaux de taxation au 1^{er} juillet et témoignent d'une coordination déficiente. La situation à cet égard semble se généraliser au fil des ans.

Ainsi,

- des délais supplémentaires sont accordés aux débiteurs de revenus ou aux entreprises lorsque l'administration ne leur a pas livré à temps les fiches de revenus;
- le délai supplémentaire accordé à tous les contribuables pour rentrer leur déclaration, en raison notamment du retard dans la distribution de celles-ci, est sans conteste le plus perturbateur (IPP: fin juillet en 1998 et 1999 - ISoc: fin août voire septembre depuis 1996);
- la diffusion annuelle des instructions relatives à la sélection des dossiers, à l'établissement du «plan de travail», aux documents de base et aux travaux de taxation s'effectue le plus souvent en août, largement après le 1^{er} juillet;
- la mise à disposition des services de taxation des outils nécessaires au démarrage des opérations d'enrôlement est tardive (en août, la liste «inventaire des dossiers» des contribuables à l'IPP; en septembre ou octobre, les fiches et relevés visés à l'article 57 C.I.R. 1992, l'application informatique permettant l'encodage et l'enrôlement ainsi que les formulaires «documents de base»).

Au total, les services de taxation ne peuvent souvent donc réellement entamer les tâches de vérification et d'enrôlement qu'en octobre.

1.2.2 Les défauts du circuit de l'enrôlement

62 A ces difficultés de mise en route, viennent s'ajouter d'autres déficiences dans la gestion du temps.

Ces défauts relèvent des procédures mêmes d'enrôlement, à savoir le passage obligé par les services de mécanographie pour le secteur IPP et les défaillances du service Automatisation pour le secteur ISoc. Les effets dommageables qui en résultent sont mesurés et mis en évidence ci-après.

Le secteur Impôt des personnes physiques

63 Les enrôlements automatisés à l'IPP sont le résultat d'une procédure lourde et complexe, ponctuée d'étapes et de transmissions. S'il est fait abstraction ici du

danger constitué par l'expédition postale de documents qui, dans certains cas, sont des originaux (la déclaration elle-même), l'imperfection majeure en est la lenteur d'exécution et de circulation des informations.

L'analyse ne concerne pas les enrôlements manuels, ceux-ci étant, en principe, appelés à disparaître. Elle ne concerne pas non plus la procédure dite «Betax» réservée aux contribuables dont les revenus professionnels proviennent d'une activité indépendante. Cette procédure, bien que ne générant aucun outil de gestion pour les services, est automatisée dès le bureau de taxation à la manière de la procédure ISoc et ne présente donc pas les défauts de la procédure IPP ordinaire. Les améliorations qu'elle pourrait connaître ainsi que certaines de ses particularités sont incidemment évoquées plus loin.

- 64 La procédure de l'enrôlement automatisé peut brièvement être résumée comme suit : la vérification des déclarations est suivie de la confection des rôles après établissement des documents de base. Ces rôles sont expédiés par la poste, à dates fixes, aux services de mécanographie de Liège ou d'Anvers où les données des documents sont encodées et les totaux de contrôle des données numériques formés pour vérification ultérieure. Les enregistrements des services de mécanographie sont envoyés par la route, sous forme de bandes magnétiques, à l'administration centrale, qui les retourne, après contrôle de validité et calcul de l'impôt, aux services de mécanographie pour impression puis expédition. Les avertissements extraits de rôle sont envoyés aux bureaux de recette, tandis que les services de taxation réceptionnent l'avis des enrôlements effectués, les notes de calcul et les informations relatives aux cotisations annulées pour erreurs de totalisation des données numériques ou pour discordances entre certaines données, décelées par les contrôles assistés par ordinateur à l'administration centrale (contrôles logiques et contrôles de concordance).
- 65 Lorsqu'une cotisation fautive est ainsi annulée et donc non enrôlée, un circuit complet s'impose à nouveau pour le document de base corrigé (voir également les points 115 et suivants). Si, par manque de temps en fin de période, ceci s'avère impossible, un rôle manuel est établi et directement adressé à la direction régionale compétente afin d'y être rendu exécutoire.

La longueur du délai d'enrôlement après l'envoi des données par les services de taxation

- 66 Entre un départ et un retour dans les services de taxation s'écoule un délai de un mois et demi à deux mois durant lequel aucune information quant à l'acceptation ou au rejet des cotisations n'est fournie à ces services. Des délais de trois et quatre mois ne sont pas exceptionnels.

Les observations⁴ concernant le délai d'enrôlement après envoi par le service de taxation se résument ainsi :

- Les délais supérieurs à 56 jours (soit 8 semaines) sont la règle de juillet à janvier.
- Les délais se raccourcissent durant la seconde partie de la période de contrôle mais restent cependant longs (presque jamais en dessous de trente jours même pour les derniers envois). Il est important de relever que la réception des envois effectués début mai peut ainsi intervenir à quelques jours seulement de

⁴ Sur base de l'hypothèse d'un même traitement des services de taxation par les services de mécanographie, les dates des envois et des réceptions ont été collectées dans deux bureaux bruxellois (Jette et Woluwe-Saint-Pierre), ces bureaux étant à la fois desservis par les services de mécanographie d'Anvers et de Liège. Le calcul des délais indiquant une différence importante pour le service d'Anvers, ces délais ont également été calculés pour le bureau d'Anvers 19.

la clôture du 30 juin. Ces expéditions sont dès lors volontairement limitées par les services de taxation en fonction de ce qu'il est possible d'enrôler manuellement en quelques jours.

- Si les prestations moyennes de la mécanographie de Liège illustrent un délai long (le délai moyen entre l'expédition et la réception des rôles s'élève à 43 jours), celles de la mécanographie d'Anvers peuvent être qualifiées de préoccupantes (délai moyen de 58 jours), notamment en ce qui concerne le service assuré à Bruxelles (délai moyen de 67 jours).

La réduction du nombre des envois en fin de période

- 67 Ce long délai qui sépare l'expédition par les services de taxation et l'enrôlement impose à ces services de s'adapter en réduisant les envois en fin de période. Dès lors, seuls quelques mois sont véritablement utilisés (d'octobre à mars) pour les travaux de vérification et d'enrôlement.

Concrètement, les délais de la procédure obligent les services de taxation à limiter au strict minimum dès le début du mois de mai les expéditions à l'enrôlement pour disposer, en cas de retour d'annulations, du temps nécessaire à l'élaboration de rôles manuels.

La concentration des travaux sur une période de contrôle de quelques mois

- 68 La concentration des travaux, liée au démarrage différé de la période de contrôle et à l'évitement de la fin de cette période, est mise en évidence ci-dessous.

Tableau 1 - Les expéditions des cotisations aux services de mécanographie (en %)

Pourcentage des entrées des documents de base dans les services de mécanographie						
<i>Périodes de 3 mois</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999
De juillet à septembre	16,21	18,06	9,28	9,46	9,00	6,68
D'octobre à décembre	33,16	34,94	31,47	32,46	34,07	34,98
De janvier à mars	33,23	34,11	38,92	43,32	41,36	38,53
D'avril à juin	17,40	12,90	20,30	14,77	15,57	19,80
<i>Période de 6 mois</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999
D'octobre à mars	66,39	69,04	70,39	75,77	75,43	73,52

1° Au terme du quart de la période de contrôle de l'exercice d'imposition 1999 (période de trois mois), seuls 6,68 % des cotisations à enrôler étaient parvenues aux services de mécanographie (en 1994, 16,21 %).

2° Depuis l'exercice d'imposition 1997, environ 74 % des documents de base sont expédiés aux services de mécanographie de octobre à mars, soit durant la moitié de la période de contrôle. Ce pourcentage ne s'élevait qu'à 66 % en 1994.

3° En 1994, les services de mécanographie enregistraient encore l'entrée de 5,3% de données à enrôler durant le dernier mois de la période. Ce pourcentage n'a plus dépassé 1 % depuis 1995 et s'élève, de 1997 à 1999, à respectivement 0,28%, 0,33% et 0,66%, soit quelques milliers d'entrées actuellement contre 240.000 en 1994.

Tableau 2 - La production des rôles à l'administration centrale (en %)

Pourcentage des sorties mensuelles des articles de rôle						
<i>Périodes de 5 mois</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999
De juillet à novembre	19,38	15,51	13,33	9,39	7,52	4,59
De février à juin	57,51	64,76	69,46	64,25	77,58	71,29

4° Plus de 70 % des articles de rôles ont été produits durant les cinq derniers mois depuis la période de contrôle de l'exercice 1998⁵. Ce pourcentage ne s'élevait qu'à 57 % en 1994.

5° La production des articles de rôles à l'issue des cinq premiers mois de la période, c'est-à-dire plus ou moins à la moitié de celle-ci, s'élève pour l'exercice d'imposition 1999 à 4,59 %. Ce pourcentage atteignait 19,38 % en 1994.

6° Au cours des six dernières années, l'administration n'a jamais émis un article de rôle durant les trois premiers mois de la période d'imposition.

L'incidence de cette concentration sur les vérifications

69 L'analyse des travaux de vérification des déclarations atteste que la concentration des travaux sur une courte période a une incidence sur les vérifications elles-mêmes.

Les tableaux qui suivent mettent en parallèle les pourcentages de dossiers vérifiés théoriquement attendus dans l'hypothèse d'une utilisation complète de la période de contrôle (11,5 mois en tenant compte de quinze jours pour les enrôlements manuels) et les pourcentages réellement observés durant la période écourtée, pour les deux derniers exercices d'imposition (1997 et 1998) dans cinq directions régionales⁶ sur les 13 existantes (4 pour 1997). Ces données qui concernent 100 services de taxation au sujet de quelque deux millions de contribuables peuvent être considérées comme représentatives de l'ensemble du pays.

Tableau 3 - Le rythme des travaux de vérification durant la période de contrôle

Exercice d'imposition 1997					
Situation des travaux de vérification à la fin des mois de	Octobre	Décembre	Février	Avril	Juin*
Pourcentage théorique attendu d'une utilisation complète de la période de contrôle à la fin du mois	34,8	52,2	69,6	87	100
Pourcentage réel des dossiers vérifiés au cours de la période écourtée					
Charleroi (15 bureaux)	28,35	51,83	74,63	96,15	98,54
Mons (22 bureaux)	27,83	51,26	75,35	95,35	98,81
Hasselt (18 bureaux)	24,90	49,18	74,93	97,1	98,27
Louvain (24 bureaux)	28,42	51,67	74,91	93,04	96,02
Moyenne des 4 directions régionales	27,38	50,99	74,96	95,41	97,91

⁵ La totalité des rôles de l'exercice 2000 a été produite durant les cinq derniers mois de la période de contrôle.

⁶ Bruxelles II, Charleroi, Hasselt, Mons et Louvain.

Exercice d'imposition 1998	Octobre	Décembre	Février	Avril	Juin*
Pourcentage théorique attendu d'une utilisation <i>complète</i> de la période de contrôle à la fin du mois	34,8	52,2	69,6	87	100
Pourcentage réel des dossiers vérifiés au cours de la <i>période écoulée</i>					
Charleroi (15 bureaux)	26,04	47,81	72,71	96,15	99,67
Mons (22 bureaux)	28,82	51,09	76,49	96,15	99,64
Bruxelles II (21 bureaux)	27,05	46,76	70,89	91,96	98,19
Hasselt (18 bureaux)	27,18	51,49	77,87	97,03	99,80
Louvain (24 bureaux)	28,35	50,86	76,01	95,71	99,63
Moyenne des 5 directions régionales	27,49	49,60	74,79	95,40	99,39

* A la clôture, au 30 juin des différentes années, la différence entre le pourcentage réel et 100 % concerne les taxations d'office (délai d'imposition de trois ans), notamment en cas d'absence de déclaration, et les contribuables non imposables.

70 La compression des vérifications constatée durant la période de contrôle écoulée, ressort des observations suivantes (exercice d'imposition 1998) :

- 1° A la fin du mois d'octobre, les services de taxation achèvent en moyenne 27% des vérifications, alors qu'ils n'ont pu disposer en réalité que de deux, voire un mois de fonctionnement. Les données complètes de la base de données permettent d'identifier 20 bureaux qui dépassent 30% de dossiers vérifiés. Deux bureaux atteignent 43%.
- 2° A la fin de décembre, après trois à quatre mois de fonctionnement, la moitié des dossiers sont vérifiés. Près de 20% des bureaux ont vérifié plus de 55% des déclarations et six bureaux ont terminé plus de 60% des vérifications.
- 3° Fin février, soit à un peu plus de la moitié de la période réelle de contrôle, 75% des travaux sont en moyenne achevés. Les données complètes font état de près de 20% des services dépassant à ce moment 80% des vérifications. Ces résultats, rapportés au pourcentage théoriquement attendu de 69%, montrent qu'à partir de janvier, les rattrapages requis du fait de la sous-utilisation du début de la période sont réalisés. La compression des tâches se maintient cette fois afin d'anticiper la clôture.
- 4° La majorité des bureaux de contrôle ont en effet quasiment achevé leurs travaux fin avril: la moyenne s'élève à 95% des dossiers vérifiés tandis que 42% des bureaux dépassent 98%.

L'incidence de la mise en place des Centres de contrôle

71 Les tableaux qui précèdent décrivent l'évolution de la situation au cours des dernières années. Il convient à cet égard de noter que la mise en place, fin 1997, de Centres de contrôle, chargés des vérifications approfondies, a entraîné des modifications importantes.

72 D'une manière générale, la création de ces Centres s'est accompagnée du transfert de plus ou moins 1500 membres du personnel, prélevés sur les effectifs des services de taxation, au profit des Centres de contrôle. En contrepartie, ces derniers sont censés reprendre une partie significative du travail de vérification anciennement à charge des services de taxation.

73 La Cour des comptes a vérifié dans quelle mesure cette réorganisation a exercé une influence sur les opérations d'enrôlement et de vérification des services de taxation. En particulier, la diminution de la charge de travail des services de taxation en compensation des ponctions d'effectifs rendues nécessaires par la mise en place des Centres de contrôle a été examinée.

Le nombre de dossiers par unité de personnel au 31 octobre 1997 de tous les bureaux des directions régionales de Bruxelles II, Charleroi, Hasselt, Mons et Louvain a été comparé à ce nombre au 30 juin 1999.

Des éléments tels que la répartition des catégories de contribuables, la situation générale de ceux-ci, la qualification du personnel, son taux de présence effective et bien d'autres encore constituent la spécificité d'un bureau de contrôle. Il s'ensuit que les considérations inspirées des comparaisons basées sur un indicateur aussi général que le nombre de dossiers à traiter par unité de personnel doivent être limitées à des généralités.

74 Certaines conclusions se dégagent cependant (tableau 4, ci-dessous).

1° L'augmentation de la charge de travail au sein des services de taxation constitue une tendance générale suffisamment importante. L'augmentation moyenne est non négligeable et quatre directions sur les cinq examinées connaissent certains services de taxation dont la charge augmente de plus de 50%.

2° L'équilibre au sein des directions régionales et entre elles semble constituer une donnée mal maîtrisée, illustrée par des différences élevées entre directions régionales ainsi qu'entre bureaux peu dissemblables à première vue, en particulier quant au rapport entre indépendants (qui représentent en principe une charge de travail plus lourde) et salariés.

3° Le nombre moyen annuel de dossiers par unité de personnel s'élève à plus de 2000 dossiers dans trois des cinq directions régionales concernées. Compte tenu d'une période réelle de contrôle de l'ordre de six mois, pareille charge de travail apparaît difficilement conciliable avec les exigences du programme de contrôle.

Tableau 4 - L'augmentation de la charge de travail dans les services de taxation d'octobre 1997 à juin 1999 (hors bureaux avec BCT) (en %)

Directions régionales	CHARLEROI	MONS	BRUXELLES II	HASSELT	LOUVAIN
Augmentation moyenne de la charge de travail en % de dossiers supplémentaires (par unité de personnel)	46,06	21,78	19,73	20,50	11,50
% de bureaux dont l'augmentation de charge dépasse 25%	93	32	36	39	29
% de bureaux dépassant les 2000 dossiers par unité de personnel (hors bureaux avec BCT)	67	1	43	61	71
Augmentation de charge la plus basse dans un bureau	13,27	-3,78	-4,95	2,39	-19,53
Augmentation de charge la plus haute dans un bureau	74,25	61,36	66,92	39,21	51,61

75 La diminution des effectifs des services de taxation augmente les risques liés à la compression des tâches de vérification et d'enrôlement mise en évidence précédemment. Ainsi, le constat de 75 % de dossiers vérifiés fin février 1999 (tableau 3), soit quelques mois après le début réel des travaux, représente en fait une

compression des vérifications plus importante que celle existant fin février 1998 (qui connaissait un même pourcentage), étant donné que la tâche est effectuée avec un effectif notablement réduit.

76 Les déséquilibres au sein et entre directions peuvent porter quant à eux atteinte à l'égalité de traitement entre les contribuables.

77 Par ailleurs, ainsi que l'examen de la Cour des comptes précédemment consacré au système B1-C1/B6-C6⁷ l'a montré, la prévision d'une diminution de la charge de travail des services de taxation en suite de la mise en place des Centres de contrôle n'est pas confirmée.

Pour l'exercice d'imposition 1998, 1/6 des 560.000 contribuables classés «B» (soit plus ou moins 93.000) aurait dû faire l'objet d'une vérification approfondie⁸ effectuée par les Centres de contrôle. Seuls 2095 dossiers avaient au 30 juin 1999 donné lieu à ce type de vérification soit 2,25% de la tâche à réaliser.

78 La diminution de travail prévue pour les bureaux de contrôle classiques n'a donc représenté très souvent que 10 à 15 dossiers par service de taxation, les dossiers non prélevés par les Centres de contrôle restant traités par les services de taxation. Pour les périodes examinées, la mise en place des Centres de contrôle n'a donc pas atténué les effets, sur les tâches de vérification, des conditions de travail difficiles constatées plus haut.

Le secteur Impôt des sociétés

79 La procédure d'enrôlement de l'ISoc constitue à bien des égards une procédure nettement plus performante que la procédure IPP courante (la procédure IPP Betax n'est pas visée). Bien que de nombreuses améliorations pourraient y être apportées, cette procédure s'avère en effet économe en étapes, automatisée dès le service de taxation, développée de manière à fournir à ces services les informations leur permettant de réellement piloter les opérations et, en principe, suffisamment rapide pour rendre inutile une anticipation de la clôture.

Les données nécessaires à l'enrôlement des cotisations sont encodées au niveau des services de taxation et stockées dans des fichiers locaux dans l'attente de «l'envoi», puis, aux dates annoncées dans une instruction annuelle, prélevées par l'ordinateur central pour calcul et enrôlement.

Les états ne sont pas établis par les services de taxation mais générés par l'ordinateur central sur la base des dossiers traités à l'issue des prélèvements et transmis aux bureaux de contrôle. Les services disposent ainsi d'une situation à jour du total de leurs contribuables ventilés par catégorie d'importance, d'informations sur les volumes des différentes natures de vérification et des majorations de revenus, ainsi que sur la situation des dossiers traités et des enrôlements effectués à l'issue de chaque envoi, et ce, par catégorie de sociétés.

Ces états sont produits en clôture de chaque envoi et non par sous-périodes comme à l'IPP (octobre, décembre, février, avril et juin). Les informations en retour concernant les supports annulés sont communiquées sur un listing séparé qui reprend non seulement les cotisations fautives mais également toutes les cotisations munies de leur identification et des résultats de leur traitement.

⁷ Cour des comptes, *Le programme de contrôle B1-B6 à l'impôt des personnes physiques (I.P.P.), nature et périodicité du contrôle des déclarations de la catégorie «B»*: Rapport transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2000.

⁸ La situation fiscale de tout contribuable classé «B» ou «C» est vérifiée tous les six ans de manière approfondie avec, après trois ans, une vérification sommaire intermédiaire, désormais appelée contrôle de gestion. (Instruction Ci.RH. 81/ 485.325 du 9 août 1996). Ces deux types de vérification sont chacune suivie de deux années de vérification «mise en ordre» du dossier fiscal.

L'outil «listes préventives de la prescription» est utilisable, à l'ISoc, dès le début de la période de contrôle et s'avère en outre personnalisable par des possibilités de tri et de sélection fondée sur des paramètres tels que la catégorie de la société et le numéro de l'agent.

80 Il ressort toutefois de l'audit, sur la base des constats suivants pour les exercices d'imposition 1997, 1998 et 1999, que ces avantages ne sont pas pleinement exploités.

Tableau 5 - *Dossiers envoyés pour traitement par le service Automatisation du 1^{er} au 14^e envoi des exercices d'imposition 1997 à 1999*

NB: des envois ont été fusionnés afin de présenter une situation mensuelle comparable.

Fin du x ^e mois	1997	Dossiers envoyés	% Doss. envoy.	% 97 cumulés	1998	Dossiers envoy.	% Doss. envoy.	% 98 cumulés	1999	Dossiers envoy.	% Doss. Envoy.	% 99 cumulés	% cumulé attendu (1)
1 ^{er}	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
2 ^e	29/08/1997	12.703	4,2	4,2	31/08/1998	9.061	2,9	2,9	-	-	-	-	17
3 ^e	30/09/1997	29.502	9,7	13,9	30/09/1998	27.000	8,6	11,5	-	-	-	-	25
4 ^e	31/10/1997	31.372	10,3	24,2	15/10/1998	16.626	5,3	16,7	29/10/1999	58.795	18,1	18,1	33
5 ^e	28/11/1997	26.621	8,8	33,0	30/11/1998	43.064	13,7	30,4	30/11/1999	33.172	10,2	28,3	42
6 ^e	07/01/1998	16.249	5,3	38,3	07/01/1999	29.205	9,3	39,7	06/01/2000	27.990	8,6	36,9	50
7 ^e	30/01/1998	45.496	15,0	53,3	29/01/1999	28.252	9,0	48,7	31/01/2000	32.126	9,9	46,7	58
8 ^e	27/02/1998	29.952	9,9	63,1	25/02/1999	27.873	8,9	57,5	29/02/2000	40.484	12,4	59,2	66
9 ^e	31/03/1998	30.081	9,9	73,0	31/03/1999	33.811	10,7	68,3	31/03/2000	36.768	11,3	70,5	75
10 ^e	30/04/1998	27.604	9,1	82,1	30/04/1999	29.792	9,5	77,7	28/04/2000	30.650	9,4	79,9	83
11 ^e	28/05/1998	17.239	5,7	87,8	28/05/1999	18.110	5,8	83,5	30/05/2000	21.299	6,5	86,4	91
12 ^e	25/06/1998	11.405	3,8	91,5	29/06/1999	16.767	5,3	88,8	29/06/2000	15.323	4,7	91,2	100
	Total envois	278.224			Total envois	279.561			Total envois	296.607			
	Doss. à traiter	303.906			Doss. à traiter	314.710			Doss. à traiter	325.379			
	Traités/Prév	91,5%			Traités/Prév	88,8%			Traités/Prév	91,2%			
	Nbre attendu par mois (2)	25.326			Nbre attendu par mois (2)	26.226			Nbre attendu par mois (2)	27.115			

- (1) Le pourcentage théoriquement attendu d'une utilisation complète et harmonieuse de la période de contrôle (soit une moyenne mensuelle de 8, 33 % de dossiers compte tenu de 100 % des dossiers et de 12 mois – cette moyenne est cumulée de mois en mois).
- (2) Cette utilisation est également exprimée en nombre attendu de dossiers envoyés par mois compte tenu du nombre total des sociétés et de 12 mois.

L'exploitation insuffisante des potentialités de la procédure ISoc

81 Une sous-utilisation de début de période est perceptible (tableau 5). A la fin des trois premiers mois de la période, seuls 13,9% (1997) et 11,5% (1998) des dossiers avaient été envoyés à l'enrôlement. Pour l'exercice 1999, aucun dossier n'était envoyé au 30 septembre 1999 (5,8% l'étaient au 1^{er} octobre). La dépendance des services de taxation vis à vis des retards en amont des opérations d'enrôlement est tout aussi forte à l'ISoc qu'à l'IPP.

82 Une certaine compression des travaux s'observe au constat d'un sous-emploi des deux derniers mois (le pourcentage cumulé des dossiers envoyés en mai et juin ne dépassent guère 10%) et d'une concentration durant six à sept mois durant lesquels le pourcentage théoriquement attendu est dépassé (octobre à avril).

Cependant, seuls les envois d'un mois de chaque période approchent le double de ce pourcentage théorique (15% en janvier/ex. 1997, 13,7% en novembre/ex. 1998 et 18,1% en octobre/ex. 1999).

- 83 A la première analyse, les avantages de la procédure ISoc associés aux particularités de ce secteur rendent possible une meilleure répartition des travaux. Autrement dit, les services sont certes tenus à un rattrapage des retards en amont, mais l'effet de l'évitement des derniers mois observé dans le secteur IPP est nettement moins prononcé à l'ISoc. Si les retours de cotisations annulées existent également pour ce secteur et génèrent dès lors comme à l'IPP des pertes de temps, la qualité des états d'avancement des travaux évoquée ci-avant et les raccourcissements du délai de l'information en retour, obtenus par l'absence de l'étape de la mécanographie, semblent donc provoquer une sous-utilisation de la fin de la période de contrôle nettement moins importante qu'à l'IPP.
- 84 Toutefois, malgré la compression des travaux, le pourcentage cumulé des dossiers envoyés ne «rattrape» jamais le pourcentage cumulé théoriquement attendu d'une utilisation harmonieuse de chaque mois de la période de contrôle.

La mise en cause du report de la charge de travail

- 85 Un report de la charge de travail à l'exercice suivant est constaté à l'ISoc. Le traitement des dossiers à la clôture de la période de contrôle ne s'élève qu'à 91,5% (1997), 88,8% (1998), et 91,2% (1999). Il ressort du contrôle que ces pourcentages ne varient guère en fonction de la direction régionale d'origine.
- 86 L'incapacité croissante à «couvrir» l'ensemble des dossiers de l'exercice s'observe, malgré la pratique chaque année plus importante des vérifications rapides et plus superficielles, telles les « mises en ordre ». Ceci révèle, en confirmant par ailleurs les conclusions de contrôles antérieurs, une dégradation progressive de la maîtrise des opérations contraignant les services à opter de plus en plus pour des contrôles superficiels.

Tableau 6 - Comparaison 1997 - 1998 des «Mises en ordre» (au 14^e envoi)

	1997	1998	1999
% de vérifications par «Mises en ordre» au 14^e envoi – (nbre soc./nbre total soc.)	78% 217.957/278.224	87% 242.855/279.561	94% 278.118/296.607
% de vérifications «Contrôle de gestion» au 14^e envoi – (nbre soc./nbre total soc.)	20% 55.138/278.224	12% 32.364/279.561	5% 14.463/296.607

Il faut souligner à ce propos que les résultats à l'issue du 14^e envoi représentent, depuis l'exercice d'imposition 1996, les résultats significatifs d'un exercice en matière de vérification puisque l'efficacité de l'actuel programme de contrôle repose précisément sur l'examen définitif de tous les dossiers durant la «première» période de contrôle.

Toute autre pratique, telle le report de la charge de travail à l'exercice suivant, hypothèque le bon aboutissement de la stratégie de contrôle. Les instructions administratives sont très claires à ce sujet: «*Etant donné que toutes les déclarations d'un exercice d'imposition doivent être examinées définitivement au cours d'une seule période de contrôle (1^{er} au 14^e envoi), un seul relevé 275G est désormais fourni pour cette période de contrôle.*» (Instruction Co.88.34/67.573 du 27 novembre 1996, n^{os} 5 et 6, applicable dès l'exercice 1996).

De même, l'instruction Ci.RH.81/485.307 du 6 août 1996, n^{os} 18 et 19: «*La taxation au premier degré est supprimée au profit de la taxation après vérification définitive de la déclaration selon le groupe auquel elle appartient.*»(...) «*Dorénavant, et pour toute déclaration à l'impôt des personnes physiques ou à l'impôt des sociétés, la cotisation ne sera établie qu'après vérification définitive de celle-ci.*»

Dans le programme de contrôle où la situation fiscale de tout contribuable classé «B» ou «C» est vérifiée tous les six ans de manière approfondie avec, après trois ans, une vérification sommaire intermédiaire, désormais appelée contrôle de gestion, vérifications chaque fois suivies de deux années de vérification «mise en ordre» du dossier fiscal, il est clair que post-poser une des étapes ruine l'édifice tout en provoquant une surcharge de travail dans une période de contrôle où le temps est compté.

Les mises en ordre ont notamment pour vocation de contrôler au plus tôt l'obédience du contribuable aux redressements pratiqués lors de la dernière vérification approfondie, tandis que les contrôles de gestion permettent de revenir sur les années de mise en ordre à condition d'être dans les temps précisément des délais d'imposition. Cet aspect de la gestion du temps a également été mis en évidence lors de l'examen de la Cour des comptes précédemment consacré au système B1-C1/B6-C6.

- 87 L'importante proportion de sociétés sans base imposable (quelque 42% des sociétés pour les exercices 1997 et 1998) constitue une particularité du secteur ISoc qui incite sans doute au report de la charge de travail à la période de contrôle suivante. Un bref examen de la déclaration de ces sociétés permet en effet de conclure à l'absence d'impôt à enrôler et donc à l'absence du risque de prescription. Le travail de vérification et d'encodage des données à but notamment statistique peut dès lors être reporté avec un risque d'autant plus faible que maintes de ces sociétés présentent un «stock» de pertes antérieures à imputer.
- 88 Cette technique du report de la charge de travail ne résout cependant pas les problèmes puisque l'obstruction créée en bout de course compromet le bon déroulement des travaux à venir et signifie inévitablement à terme une plus importante réduction encore de la qualité du travail.
- 89 A conditions de travail inchangées et compte tenu des particularités du secteur ISoc, un certain report, à l'année suivante, des dossiers non clôturés semble non seulement inévitable mais constitue également une réponse des services de taxation au temps rendu disponible en début de période de contrôle. Il conviendrait néanmoins, dans l'attente d'une meilleure gestion du temps, de surveiller la tendance à l'accroissement du volume de ces reports, de manière à ne pas ruiner l'objectif de base qui consiste à inscrire les contrôles approfondis dans un cycle dont l'organisation permet des retours sur dossiers antérieurs et impose l'examen définitif annuel de tous les dossiers.

Un trop long stockage des données avant enrôlement

- 90 L'examen de la production des rôles elle-même révèle, par la mise en évidence de la date de plus en plus tardive des premiers enrôlements (dont les données ont été pourtant expédiées bien plus tôt), le défaut actuel du circuit de l'enrôlement pour le secteur ISoc, à savoir la tendance croissante au stockage des prélèvements par le service Automatisation de l'administration centrale (de deux mois en 1997 à quatre mois en 1999).

Tableau 7 - Dates des premiers enrôlements des exercices d'imposition 1997, 1998 et 1999

	Date du début des prélèvements et n° de l'envoi correspondant	Date des 1 ^{ers} rôles	Durée du stockage au service Automatisation
1997	29/08/1997 – 4 ^e envoi	4 novembre 1997	2 mois
1998	31/08/1998 – 1 ^{er} envoi	20 novembre 1998	3 mois
1999	01/10/1999 – 1 ^{er} envoi	3 février 2000	4 mois

91 Les états d'avancement des travaux dans les bureaux ainsi que les données concernant les cotisations fautives à enrôler à nouveau étant, dans la procédure ISoc, émises à l'occasion de l'enrôlement des cotisations, cette production différée des rôles a pour conséquence la livraison de plus en plus tardive de l'information en retour aux services. Or, c'est précisément sur la capacité de générer rapidement ces outils de gestion que repose la plus grande puissance de la procédure ISoc et la confiance des services encouragés à utiliser plus pleinement la période de contrôle.

Concrètement, pour l'exercice 1997, ces états n'ont été envoyés aux services qu'à partir du 4^e envoi. En 1998, ces services ont du attendre jusqu'au 6^e envoi avec omission du 7^e, tandis que, pour l'exercice d'imposition 1999, le premier état délivré le sera en avril 2000 lors du 11^e envoi, soit à l'approche de la clôture, alors que ces relevés devraient être expédiés, ainsi qu'il est théoriquement prévu, à l'issue du traitement de chaque envoi de cotisations à l'enrôlement⁹.

92 Les pertes de temps occasionnées par le stockage des données dans l'attente du traitement d'enrôlement par l'ordinateur obligent enfin à considérer que l'atout de rapidité de la procédure ISoc, engendrée par l'encodage des données à partir des services de taxation, en devient lui aussi théorique.

93 L'évolution du volume des enrôlements au cours de la période, présentée au tableau 8, confirme également le caractère théorique des potentialités de la procédure ISoc, le redressement de la situation décrite ci-avant, relative aux premiers enrôlements progressivement retardés, ne s'opérant (de plus en plus) qu'à l'approche de la fin de la période (au début mars de chaque période, 121.041 rôles avaient encore été établis pour l'exercice 1997 contre 88.108 pour 1998 et 74.429 pour l'exercice 1999).

Tableau 8 - Evolution 1997 - 1999 du début de la production des rôles

Dates exécutoires des rôles			Nombre d'articles de rôle existant à la date exécutoire considérée		
Ex. imp. 1997	Ex. imp. 1998	Ex. imp. 1999	1997	1998	1999
04/11/1997	-	-	8.220	0	0
08/12/1997	-	-	61.247	0	0
12/01/1998	11/01/1999	-	71.515	61.571	0
09/03/1998	08/03/1999	07/03/2000	121.041	88.108	74.429
08/06/1998	07/06/1999	13/06/2000	173.306	180.601	187.444

94 En conclusion, l'apparente meilleure répartition des travaux de l'enrôlement du secteur ISoc au cours de la période de contrôle trouve plutôt son explication dans le report des dossiers à l'année suivante que dans les effets positifs de la rapidité et de la qualité de l'information produite lors de l'enrôlement.

1.3 Le contrôle et l'évaluation des opérations d'enrôlement

95 Le contrôle des opérations d'enrôlement effectuées par les services de taxation relève du contrôle général exercé sur ces services par les Inspections A dont le

⁹ Pour l'exercice d'imposition 2000, la production de ces états a été complètement arrêtée, vraisemblablement par manque de personnel.

bon fonctionnement est lui-même contrôlé par le service A.C.I.¹⁰ (Assistance et contrôle interne). La circulation de l'information est organisée par la transmission d'observations et de rapports d'activités¹¹.

- 96 D'excellentes et précises mesures de protection sont prévues par les instructions, telles que l'examen des «remboursements à vérifier», des dégrèvements à enrôler et la vérification, «*au moins une fois par trimestre et particulièrement avant l'expiration du délai ordinaire d'imposition*», des cotisations annulées à enrôler à nouveau.
- 97 La surveillance prescrite des différentes tâches des bureaux de contrôle depuis le suivi des opérations de sélection des dossiers, de l'établissement du plan de travail, du rythme d'exécution des travaux jusqu'au contrôle du respect des délais d'enrôlement, constitue par ailleurs la meilleure mesure de prévention des risques.
A ces égards, le contrôle de la Cour des comptes a mis en évidence plusieurs éléments.

1.3.1 La réalité des contrôles

- 98 La réalité des contrôles a été testée : les rapports des inspecteurs d'administration fiscale («observations» et «précis»), relayés par les rapports de synthèse établis par les directeurs adjoints des directions régionales, confirment l'existence d'un suivi souvent minutieux des services. Il apparaît cependant que les déficiences structurelles relevées jusqu'ici ne sont pour ainsi dire jamais évoquées. Il faut toutefois souligner que, depuis quelques années déjà, l'administration marque, à plus d'un niveau, sa préférence pour les contrôles et actions par centres d'intérêt ou thèmes. C'est ainsi que, depuis 1993-1994, l'accent a principalement été mis sur les méthodes de vérification et sur la formation tandis que les énergies se sont vues fortement sollicitées par la restructuration. Si la méthode n'est pas critiquable en elle-même, l'administration devra cependant veiller à ce qu'elle ne corresponde pas à une absence prolongée de contrôle dans certains secteurs sensibles.

1.3.2 Les outils de contrôle

- 99 L'absence d'outils de contrôle et d'informations performants met en doute l'efficacité des mesures de surveillance des services lorsqu'elles ont trait aux opérations d'enrôlement.

¹⁰ Il en était du moins ainsi pour les périodes visées par le contrôle sur base de l'instruction Co.80/63.839 du 1^{er} juillet 1993. Depuis, les sections A.C.I. ont rejoint l'Inspection générale où leur tâche sera fortement axée sur la formation, le contrôle interne étant appelé à relever d'une cellule d'audit à créer (Co.80/71.206 du 30 juillet 1999).

¹¹ La circulation de l'information depuis le service producteur jusqu'à l'auditeur général responsable est organisée pour

- les états «situation des travaux» produits par les services de taxation,
- les observations au sujet des états émises par les inspecteurs d'administration fiscale,
- les «précis 405» des «vérifications des services» par les inspecteurs d'administration fiscale (Manuel de Taxation, 32/201 à 205),
- les rapports des inspecteurs A.C.I. (Manuel de Taxation, 11/11100 à 11101).

Une synthèse bimensuelle de la situation des enrôlements ou à l'issue de chaque envoi à l'ISoc est envoyée aux auditeurs généraux et au directeur général, à l'initiative du service VI Automatisation.

Faute d'une situation exacte des enrôlements qui serait, au cours de la période de contrôle, à la fois disponible, consultable et exploitable par contribuable, par catégorie de contribuables, par service de taxation et par direction régionale, il n'est pas possible de conclure que la fonction de contrôle soit susceptible de réduire radicalement l'influence des facteurs de risques développés ci-avant. Or, pareil outil n'existe pas à l'IPP, tandis qu'à l'ISoc sa disponibilité tend à faire défaut durant la «première» période de contrôle, plus cruciale depuis l'instauration du contrôle «B1/B6-C1/C6» en 1996.

- 100 Il convient, dans le même ordre d'idées, de signaler également l'inexistence d'une situation personnalisée des expéditions et des annulations de cotisations.

Les agents dressent uniquement des états détaillés (reprenant l'identifiant du contribuable) pour les dossiers vérifiés. Ces états, toujours réalisés manuellement, rendent difficile une recherche dirigée par dossier. En ce qui concerne les documents expédiés à l'enrôlement, théoriquement à l'issue de la vérification, seule existe une statistique globale du nombre de documents expédiés par le bureau sans référence aux dossiers. Seule à nouveau une manipulation du dossier lui-même (15 à 20 000 dossiers par bureau) permettrait à un Inspecteur de s'assurer que tel dossier comporte un envoi à l'enrôlement. A l'ISoc, l'application «listes des prescriptions à prévenir», opérationnelle dès le début de la période et capable de répondre à des requêtes, ainsi que le listing personnalisé 289.11, résolvent le problème.

De même, il n'existe pas de support informatisé pour la vérification des remboursements, laquelle nécessite toujours, malgré les problèmes d'effectifs, la manipulation du dossier individuel par l'agent taxateur ou par l'inspecteur.

- 101 A l'impôt des personnes physiques, l'application informatique «listes préventives de la prescription», déjà évoquée, s'avère, quant à elle, un outil tardif et insuffisamment personnalisable dont l'utilité se limite à un dernier contrôle.

Cet ultime contrôle reste toutefois important, notamment pour les responsables du contrôle local. Son caractère opérant est néanmoins subordonné à la fiabilité de l'application informatique, qui devra être vérifiée. Plusieurs services de taxation ont, en effet, pu observer, lors de la clôture au 31 décembre 1999 du délai d'imposition de trois ans de l'exercice d'imposition 1997, des erreurs et la production par l'application informatique d'informations contradictoires. Cette vérification s'impose d'autant plus que des contaminations aux données de l'exercice 1998 et 1999 peuvent avoir existé et causé des dommages lors des clôtures des différents délais de ces exercices. Le problème ne s'est pas posé à l'ISoc.

- 102 Cette application, accessible à tout le personnel, n'est par ailleurs dotée d'aucune mesure de sécurité. La démonstration des possibilités de manipulations et de production en quelques secondes de listes à la carte où les contribuables non enrôlés disparaissent selon les souhaits au titre de contribuables enrôlés, a été réalisée dans un bureau de contrôle.

- 103 Dans ces circonstances, outre les malveillances possibles, des doutes peuvent être émis au sujet de la faisabilité d'un réel contrôle des enrôlements à l'impôt des personnes physiques sur la base de l'application informatique «listes préventives de la prescription». En outre, plus loin dans ce rapport, l'absence de contrôle réalisé depuis l'administration centrale, qui constituerait cependant dans ce cas une corroboration utile, est signalée.

1.3.3 Le champ d'action des contrôles

- 104 Il convient encore de relever que, s'il existe une certaine surveillance des services de taxation, le contrôle des nombreuses opérations liées à l'enrôlement qui se déroulent en dehors de ces services est moins organisé. A considérer les

fonctions importantes assumées par les services de mécanographie et le service Automatisation, le seul contrôle hiérarchique existant à leur niveau paraît insuffisant. Interviennent certes des outils de contrôle, tels les états des entrées et sorties des mécanographies, les diverses statistiques d'impôts et les relevés des enrôlements effectués par le service Automatisation, mais il n'existe aucune instruction concernant la mise en œuvre concrète d'une exploitation des données contenues dans ces différents états en vue d'une réelle consolidation des informations et des contrôles en forme d'évaluation générale des opérations d'enrôlement.

- 105 En outre, certains contrôles sont inexistant. Les interrelations entre les services ne sont pas relevées et une mesure de contrôle et de sécurité aussi évidente que celle de la réception des rôles manuels dans les directions régionales de taxation est laissée à l'initiative de ces directions. Il s'ensuit que, dans certaines directions régionales de taxation, il n'existe aucun registre, et partant aucune trace, des rôles entrés (Bruxelles I pour l'IPP et pour l'ISoc – Bruxelles II pour l'ISoc). Outre la profonde insécurité ainsi générée, c'est le contrôle même du respect des délais d'enrôlement qui est ainsi rendu impossible quelle que soit l'instance qui désirerait l'effectuer. Lorsque ces registres existent, la faisabilité du contrôle n'en est pas pour autant assurée, les données qui y sont reprises se présentant de manière très variable (présence ou non du type d'impôt, de l'exercice d'imposition, voire de la date exécutoire). Des directions de Bruxelles (I et II), d'Anvers (I et II) et de Charleroi, seule cette dernière a pris l'initiative de communiquer aux bureaux de contrôle une liste des rôles manuels réceptionnés en les priant de vérifier la présence de tous les rôles expédiés, alors que les instructions administratives insistent à plusieurs reprises sur la responsabilité exclusive de ces bureaux dans l'enrôlement de l'impôt dans les délais. Cette situation est non seulement dangereuse, mais signifie également qu'un contrôle supra régional des clôtures n'existe pas.

1.4 La sécurité des applications informatiques relatives à l'enrôlement

- 106 D'une manière générale, outre les possibilités de manipulations des «listes préventives de la prescription» évoquées plus haut, le contrôle de la sécurité des applications informatiques, qui conditionne fondamentalement l'obtention de rôles conformes à la réalité des situations, est profondément négligé.

Que ce soit dans le cas de la procédure Betax à l'IPP ou de la procédure ISoc, les données de base des rôles, stockées localement, peuvent être modifiées jusqu'au prélèvement par l'ordinateur central, par n'importe quel agent du service sans qu'intervienne la moindre mesure de sécurité, de verrouillage ou d'identification de l'opérateur. De plus, l'agent qui se contenterait, par les modifications introduites, d'induire des bases imposables nulles, serait presque assuré que plus aucun contrôle n'interviendrait par la suite étant donné que les instructions limitent ceux-ci aux cotisations avec remboursement.

Il convient encore de souligner, essentiellement dans le cas de la procédure Betax, que les prélèvements différés en raison des déficiences du début de la période de contrôle¹² ont pour effet, outre d'autres conséquences, de réduire considérablement la probabilité d'une détection fortuite, le volume des cotisations stockées ne cessant d'augmenter jusqu'au prélèvement.

¹² Les prélèvements «Betax», effectués sans avertissement, sont trop peu nombreux durant le premier semestre de la période de contrôle (un pour ce semestre en 1997 et 1998).

Chapitre 2

Le contrôle des fonctions de l'enrôlement

2.1 Le respect de l'enrôlement dans les délais

107 L'examen de la Cour des comptes a porté sur le respect des délais ordinaire d'imposition d'un an (secteur IPP) et extraordinaire de trois ans (secteur ISoc) (articles 353, 354, alinéa 1^{er} et 359 C.I.R. 1992). Les travaux ont été menés dans les directions régionales d'Anvers I, Bruxelles II et Charleroi sur la base des enrôlements établis à la clôture du 30 juin 1999 de l'exercice d'imposition 1998 (IPP) et à la clôture du 31 décembre 1999 de l'exercice d'imposition 1997 (ISoc).

Le secteur Impôt des personnes physiques

108 Il découle du contrôle que :

- les rôles manuels ont été rendus exécutoires dans le délai;
- aucune erreur n'a été constatée quant aux enregistrements relatifs aux cas de non imposition et aux cas d'annulations de «records»;
- les enrôlements à date exécutoire postérieure au 30 juin 1999 relèvent valablement du délai d'imposition de trois ans à l'exception d'un cas d'enrôlement hors délai;
- les autres cas renvoient à des problèmes de fiabilité informatique.

109 Les contribuables à enrôler avant le 30 juin 1999 mais apparaissant sans article de rôle dans les fichiers fournis par l'administration au 1^{er} juillet 1999, se sont avérés relever des hypothèses qui suivent.

- Dans certains cas, il s'est agi de contribuables «non imposables» et encodés (code de procédure «3») par le service de taxation lors de la vérification de la situation fiscale du contribuable. Ce code est cependant inexistant dans la base de données de l'administration, dans laquelle le dossier apparaît dès lors comme non traité. Les impressions d'écran à l'administration centrale et celles réalisées dans les bureaux de contrôle attestent de la discordance. L'erreur ne peut, selon les techniciens de l'administration centrale, qui en ignoraient l'existence, qu'être rare et concerne la procédure régulière d'intégration dans le fichier central des données encodées dans les fichiers locaux des bureaux de contrôle. Ce constat est important à plus d'un égard. Cette lacune de «mise à jour» de l'ordinateur central, qui ne peut, au vu du nombre de cas concernés, être réellement rare, met en lumière l'absence de contrôle direct et central des opérations réalisées sur le terrain et souligne l'impossibilité matérielle d'effectuer pareil contrôle. La fiabilité des données et des exploitations qui en résultent peut en outre être mise en doute.
- Dans les autres cas, un avertissement-extrait de rôle à date exécutoire antérieure au 30 juin 1999 a pu être consulté au dossier des contribuables, bien que ceux-ci figurent cependant en tant que non enrôlés dans le fichier central. Aux dires des responsables des services concernés, il s'agit des cas où l'ordinateur ne réagit pas aux commandes de la procédure dite «d'apurement manuel», impliquant l'encodage du numéro d'article de rôle à l'initiative du service de taxation. Cette situation confirme, si besoin était, l'absence de contrôle central.

Le secteur Impôt des sociétés

110 Le contrôle du secteur ISoc s'est basé sur les listes préventives de prescription obtenues des bureaux de contrôle des mêmes directions régionales d'Anvers I, Bruxelles II et Charleroi, l'avant-veille du jour de la clôture.

Les enrôlements ont été réalisés dans les délais.

Quelques lacunes ressortent cependant du contrôle:

- lors du retour au service de taxation d'un dossier antérieurement prélevé par un Centre de contrôle, des règles devraient préciser dans tous les cas de figure à qui, du bureau ou du Centre de contrôle, revient la responsabilité des encodages à réaliser (le sort des supports de données appelés à confirmer les cotisations provisoires, par exemple, s'en trouverait facilité);
- lorsqu'un dossier, pour lequel un support de données «définitif» a été antérieurement introduit, est ouvert à nouveau, les bureaux et les Centres de contrôle ne disposent plus d'outil de suivi étant donné que la prescription n'est plus à craindre;
- les données statistiques de certaines sociétés ne peuvent être enregistrées dans la base de données. Le cas concerne les annulations de supports de confirmation fautifs lors du 33^e et dernier envoi. La récupération de ces données une fois corrigées n'est pas prévue à l'heure actuelle;
- des problèmes de réapparition de dossiers sur les listes préventives de prescription se posent alors que des supports de données définitifs ont été antérieurement encodés.

2.2 La conformité des données du rôle

111 La dette d'impôt et les autres mentions reprises au rôle doivent être conformes aux données arrêtées au dossier du contribuable.

Les travaux concernant la fonction de conformité ont porté uniquement sur le secteur IPP en raison des possibilités de comparaison offertes. Ce secteur présente, en effet, la particularité d'utiliser la procédure vraisemblablement la plus vulnérable en matière de conformité et de recourir, par ailleurs, à la procédure Betax relativement proche de la procédure ISoc.

112 Aucune erreur de conformité n'a été enregistrée dans le lot de dossiers vérifiés. Étant donné que, pour des raisons pratiques, les contrôles de conformité ont été limités aux dossiers concernés par le contrôle du respect des délais d'imposition, il n'est toutefois pas possible d'émettre de conclusion sur la base de ce seul résultat. La consultation d'une majorité de dossiers de contribuables, soit non imposables, soit relevant du délai de trois ans et non encore enrôlés, s'avère en effet insuffisamment pertinente.

113 La Cour des comptes est en outre d'avis que les moyens mis en œuvre en cette matière, afin d'assurer la sauvegarde des recettes de l'État et les intérêts du contribuable, restent limités. Les annulations de cotisations ainsi que les rapports d'inspecteurs faisant état d'erreurs décelées lors du contrôle des «remboursements à vérifier» témoignent à suffisance des risques à cet égard.

114 Les problèmes de conformité existent parce qu'il n'est toujours pas possible à l'heure actuelle de procéder directement à l'enrôlement sans manipuler les données du dossier qu'elles soient fournies par le contribuable ou reprises dans les fichiers de l'administration. Autrement dit, quelle que soit la procédure d'enrôlement

utilisée, le recours à des opérations manuelles, telles la retranscription ou l'encodage de données, subsiste, à des degrés divers, de manière importante.

- 115 Dans l'attente de la suppression de la déclaration ou de son informatisation, deux types de mesure tentent d'assurer la fonction de conformité: d'une part, les contrôles automatisés (évoqués au point 65), exécutés par l'ordinateur en préalable à l'enrôlement, qui entraînent en cas d'erreur décelée l'annulation de la cotisation, et, d'autre part, les contrôles individuels de conformité (dénommés ici «individuels» car exécutés par un agent ou un inspecteur par opposition au contrôle assisté par ordinateur).

Les instructions administratives évoquent un contrôle individuel des documents de base ou des supports de données réalisés dans les bureaux de contrôle avant l'expédition.

La procédure est prescrite dans l'instruction annuelle consacrée aux documents de base: *«Afin de déceler et de réparer les erreurs grossières et les omissions manifestes, faire revoir les documents avant expédition au service de mécanographie par un autre agent du service de taxation, sans pour cela devoir recourir au dossier fiscal. L'agent qui revoit un bordereau de données mentionne son nom sur la ligne adéquate du cadre 7.»* (Instruction Co.88.21./71.191 du 09/08/1999) - Une mise en garde contre les limites des contrôles automatisés est également insérée: *« La validation des données à l'aide de l'ordinateur a pour but d'éviter l'enrôlement de cotisations inexactes et la communication de renseignements erronés à d'autres administrations. Son efficacité est démontrée par l'annulation non accidentelle de plus de 300.000 documents de base ... Elle ne peut cependant détecter l'inexactitude ou l'omission de certains montants et la «Liste Service de taxation» en est dès lors une suite logique. L'agent qui complète les documents de base est entièrement responsable des données qui seront prises en considération par le système d'enrôlement automatisé.»* (Instruction Co.88.21/68.593 du 08/08/1997).

- 116 Un contrôle plus systématique est par ailleurs prévu a posteriori sur le résultat de l'enrôlement lorsqu'il donne lieu à un remboursement effectif au contribuable. La surveillance très spécifiquement prévue de ce contrôle est une des tâches des inspecteurs d'administration fiscale (ex A).
- 117 Il ressort d'interviews et d'observations que les contrôles individuels des documents de base, qui n'ont jamais été qu'occasionnels, deviennent rarissimes aujourd'hui en raison de l'augmentation des charges de travail. Par ailleurs, les rapports d'inspecteurs relèvent des lacunes dans les vérifications des remboursements souvent réalisées de manière trop tardive, parfois même après le remboursement.
- 118 Les contrôles automatisés de l'ordinateur sont quant à eux efficaces. Les taux de cotisations annulées en témoignent. Il peut à cet égard être souligné que, si les annulations de cotisations entraînent des pertes de temps¹³, génèrent des risques d'enrôlement hors délais et suscitent pour cette raison toute l'attention des inspecteurs A, il n'en reste pas moins vrai qu'elles font croître le nombre d'enrôlements conformes.
- 119 Si aucune des procédures d'enrôlement n'échappe complètement au risque d'erreur analysé ci-après par le biais des annulations, certaines d'entre elles multiplient cependant les risques. Il en va ainsi de l'enrôlement automatisé à l'IPP où, hors le cas le plus fréquent de l'envoi de la déclaration elle-même, tous les documents de base expédiés requièrent une double manipulation des données: la retranscription manuelle des données sur un bordereau par un agent du service de

¹³ La procédure Betax, dont le système de validation permet une correction immédiate, fait exception bien que la solution de certaines sources d'erreur (discordances de fichiers VA ou Totrem) n'ait pu encore être intégrée dans le contrôle automatisé.

taxation et un encodage de ce support, sans disposition du document-source, par un agent différent, à savoir celui du service de mécanique.

120 Un examen des annulations a été réalisé pour mesurer le degré de risque en fonction du type de document de base ou de la procédure d'enrôlement.

Les principaux constats sont les suivants :

1° Le taux moyen des annulations de cotisations sur une période de contrôle, calculé pour 100 bureaux de taxation, met en évidence des différences entre les procédures et les supports utilisés.

Tableau 9 - Le taux moyen des annulations de cotisations sur une période de contrôle

Cotisations établies	Taux moyen des annulations
Procédure de l'enrôlement automatisé	
Sur la base d'un bordereau de données	10,6%
Sur la base de la déclaration même	4,1%
Procédure Betax	
	3,4%

Il apparaît que toute automatisation supplémentaire des opérations d'enrôlement concourt à une meilleure conformité, c'est-à-dire à l'exactitude des rôles. Tout accroissement d'opérations manuelles entraîne dans les conditions de travail actuelles l'effet inverse. Les meilleurs résultats en terme de sécurité (3,4% d'annulations en moyenne) sont en effet obtenus par la procédure Betax qui constitue la procédure la plus automatisée, tandis que les moins bons (10,6% d'annulations en moyenne) relèvent de l'enrôlement automatisé sur la base des bordereaux qui ont subi deux opérations manuelles à savoir la retranscription des données et leur encodage par deux personnes différentes.

C'est d'ailleurs précisément le fait que la procédure Betax n'est pas totalement automatisée qui explique les annulations de cotisations que cette procédure génère (3,4%).

Il s'impose encore de souligner que l'effet bénéfique d'un supplément d'automatisation (même limité puisque la procédure Betax n'est utilisable que pour les indépendants) se lit dans l'évolution du taux général de cotisations annulées qui a connu une chute importante à partir de 1997. Le pourcentage moyen de l'ensemble des annulations est passé de 6,5% en 1996 à 4,7% en 1998.

2° Le pourcentage d'annulations peut également varier fortement d'un bureau de contrôle ou d'une direction régionale à l'autre (voir exemple ci-après).

3° Les annulations sont nettement moins fréquentes en début de période de contrôle (elles peuvent même être souvent nulles) (voir exemple ci-après).

121 L'exemple suivant illustre les différences perceptibles entre le début et la fin de la période de contrôle, le type de support de données (déclaration même et bordereau) et le bureau.

CTR	Dir. régionale de Hasselt Service de taxation	Déclarations expéd.	Annulations	Déclarat. ann. en %	Bordereaux exp.	Annulations	Border. ann. en %
En début de période Au 31/10/1997							
1 012	CTR LANAKEN	2.765	0	0	715	0	0
1 011	CTR NEERPELT	2.198	0	0	1.073	0	0
1 026	CTR HASSELT 03	5.727	0	0	66	0	0
1 027	CTR BERINGEN 02	4.747	0	0	455	0	0
En fin de période Au 30/06/1998							
1 012	CTR LANAKEN	13.924	639	4,59	4.426	469	10,60
1 011	CTR NEERPELT	11.671	225	1,93	5.560	468	8,42
1 026	CTR HASSELT 03	16.282	503	3,09	492	78	15,85
1 027	CTR BERINGEN 02	13.248	247	1,86	1.613	160	9,92

Calculé sur les 100 bureaux de la base de données, le taux d'annulations se présente comme suit en fonction du type de support (déclaration/bordereau) et de la procédure utilisée (procédure de l'enrôlement automatisé/procédure Betax) ainsi que du moment de la période de contrôle.

Tableau 10 - Evolution du taux de cotisations annulées durant une période de contrôle

Doc. de base ou procéd. Enr.	Fin sous-période 1 au 31/10/1997	Fin sous-période 2 au 31/12/1997	Fin sous-période 5 au 30/06/1998
Déclarations	0,45%	2,10%	4,09%
Bordereaux	0,75%	7,77%	10,64%
Betax	–	1,70%	3,43%

- 122 Les résultats enregistrés démontrent une nouvelle fois les effets néfastes des défauts relevés dans l'utilisation du temps de la période de contrôle. En début de période, à faible concentration des travaux, les erreurs sont quasiment inexistantes puisque même dans le cas du support à hauts risques qu'est le bordereau de données, le taux reste toujours inférieur à 2% d'annulations quel que soit le service de taxation. Au cours des mois où les envois à l'enrôlement sont concentrés, le taux moyen s'élève et des taux d'annulations de 20% sont parfois observables. Il est clair qu'avec de pareils taux d'erreurs décelables par les simples contrôles logiques de vraisemblance, il y a lieu de craindre qu'existent des erreurs non décelées, comme les erreurs de montants par exemple.

2.3 La régularité du rôle

- 123 L'examen a porté sur la régularité des rôles produits par l'ordinateur afin de déterminer s'ils répondent aux critères imposés par les prescriptions légales et réglementaires ou retenus par les juridictions ayant eu à connaître des formes substantielles nécessaires pour que le rôle puisse valoir comme titre exécutoire authentique à l'égard du redevable.
- 124 Les investigations ont permis de conclure à une régularité satisfaisante des rôles automatisés au niveau considéré.

- 125 La Cour des comptes insiste toutefois pour que les projets de modification des procédures et pratiques d'enrôlement fassent préalablement l'objet d'une analyse destinée à déterminer les éventuelles adaptations législatives à proposer.
- 126 Par ailleurs, la Cour estime que le recours à la technique des «premiers rôles» pratiquée à l'impôt des personnes physiques, en vertu de laquelle certains contribuables à dette d'impôt supputée sont prioritairement inscrits sur les rôles de début de période de contrôle, n'est pas fondé au regard du principe de l'égalité de traitement.

2.4 La comptabilisation des droits enrôlés

- 127 Au terme de la procédure d'enrôlement intervient la comptabilisation des droits, constatés par article de rôle.
- 128 En ce qui concerne la partie automatisée de la phase de traitement ultérieur du rôle ici visée, un examen sommaire de la succession des fichiers n'a rien révélé d'anormal.
- 129 Par contre, en matière d'enrôlements non automatisés (enrôlements manuels), la Cour constate que, si des solutions ont été apportées au problème du versement tardif des additionnels communaux, lié à ce type d'enrôlement, le problème posé par la comptabilité des droits nés des enrôlements manuels et des recettes y imputées n'a pas évolué à ce jour. Il faut dès lors toujours déplorer que seul le total général des recettes en matière d'impôts enrôlés est exact, le total relatif à chaque impôt étant lui un montant artificiellement calculé¹⁴, qui n'est pas l'exact reflet des perceptions. Le montant des droits, constatés à l'issue des enrôlements, restant à recouvrer pour chaque impôt ne l'est dès lors pas non plus.
- 130 Or, lorsqu'il a été établi, début 1999, que les retards de versement des recettes revenant aux communes trouvaient leur origine dans cette méthode de calcul de la recette par approximation basée sur la répartition proportionnelle de la recette globale en fonction des soldes théoriques restant à recouvrer, il a été entendu que cette simplification, compréhensible à une époque lointaine, connaîtrait une extinction rapide et naturelle. L'administration notait d'ailleurs que le système manuel n'était plus utilisé que dans des circonstances exceptionnelles¹⁵, tandis que le ministre précisait que le système de l'enrôlement manuel était progressivement remplacé par le système automatisé ICPC.¹⁶
- 131 A considérer le volume des enrôlements manuels des dernières années tel que repris dans les livres et synthétisé dans les tableaux suivants, la Cour relève qu'il est difficile de conclure que ces droits sont en faible proportion et en progressive disparition. Les taux de quelque 10 % de droits manuels IPP et quelque 30 % de

¹⁴ Dans le système manuel, l'enregistrement, au niveau des bureaux de recette, des différents impôts perçus, dont l'IPP, se limite à la mention de l'appartenance à un groupe d'impôt et les recettes y forment masse. La désagrégation en recettes propres à chaque impôt n'est dès lors possible qu'artificiellement, par calcul à l'issue duquel chaque impôt «reçoit» une part de la recette brute totale du mois, déterminée en fonction de l'importance que représente le solde restant à recouvrer de cet impôt par rapport au solde total à recouvrer tous impôts confondus du groupe.

¹⁵ Rapport intermédiaire Cogem de décembre 1998 de la Cellule d'audit interne du ministère des Finances (p. 5).

¹⁶ Chambre des représentants - Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Doc. 2218/1, 98/99, p.30.

droits manuels ISoc restent en effet relativement constants de 1996 à 1998 tout en présentant une tendance à l'accroissement (léger à l'IPP, plus conséquent à l'ISoc).

Tableau 11 - Evolution des droits constatés de 1996 à 1998 (IPP) (montants en F.)

IPP						
	1996	En %	1997	En %	1998	En %
Manuel	8.046.327.007	9	12.045.153.837	11	11.890.173.311	11
ICPC	84.977.150.143	91	98.795.241.427	89	98.332.869.311	89
Total	93.023.477.150		110.840.395.264		110.223.042.622	

Tableau 12 - Evolution des droits constatés de 1996 à 1998 (ISoc) (montants en F.)

ISOC						
	1996	En %	1997	En %	1998	En %
Manuel	27.300.249.326	32	29.655.837.876	34	31.802.047.411	35
ICPC	56.916.550.428	68	57.272.884.283	66	58.168.179.518	65
Total	84.216.799.754		86.928.722.159		89.970.226.929	

132 L'expression du pourcentage des enrôlements manuels en fonction de la direction régionale d'origine ne révèle pas de tendances évidentes. Il apparaît toutefois que certaines directions, essentiellement celles à haute densité de sociétés, produisent nettement plus de droits manuels ISoc que d'autres.

En 1998, Bruxelles I et II enrôlent majoritairement (en volume) au moyen de rôles manuels, tandis que, pour six directions régionales sur les treize, la proportion de ces droits est importante (Anvers II - 40%, Bruxelles I - 53%, Bruxelles II - 58%, Bruges - 39% et Liège - 43%). A l'impôt des personnes physiques, les pourcentages les plus élevés concernent la moitié des directions régionales ou partie de celles-ci et s'établissent ainsi: Anvers I - 22%, Brabant flamand - 35%, Gand - 19%, Mons - 34%, Namur - 15% et Louvain - 18%.

Annexe :
Réponse du ministre des Finances

MINISTERE DES FINANCES

Bruxelles, le 27.06.01

LE MINISTRE

Monsieur W. DUMAZY
Premier Président de la Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 BRUXELLES

Vos références:

Nos références:

CABFIN/FIS/JCL-CH/63859

Annexe: 1

Monsieur le Premier Président,

Concerne: Audit sur l'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés (Vos réf. : N° A5-1.697.261 L4)

Avant tout, je tiens à vous dire que je suis profondément désolé du fait que l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus n'ait pas fourni en temps utile de réponse au rapport provisoire de l'auditorat qui lui a été adressé.

Comme vous le comprendrez, j'ai – de mon côté – souhaité avoir connaissance des réactions de ladite administration à ce rapport, avant de vous faire part de mes réflexions.

C'est pour cette raison que j'ai été amené à solliciter un délai supplémentaire pour vous répondre et que je ne suis qu'à ce jour en mesure de vous fournir mes réactions.

A toutes fins utiles, vous trouverez en annexe une copie de la note que m'adresse le Directeur général de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

*

* *

Le rapport de la Cour des Comptes approuvé en assemblée générale du 11 janvier 2001 me paraît fort intéressant et dresse un constat analogue à celui que j'ai été amené à faire lors de mon arrivée à la tête du département des Finances.

Même si le rapport conclut à l'atteinte des objectifs assignés à l'administration (en l'espèce, l'établissement de l'impôt dans les délais légaux), il attire à juste titre l'attention sur les risques considérables que provoque un respect insuffisant des quatre principes à appliquer en vue d'opérer sans heurts l'enrôlement annuel de cinq millions de déclarations fiscales, à savoir:

- une programmation spécifique durant la période de contrôle;
- une utilisation optimale du temps imparti;

- un contrôle du bon et complet déroulement des opérations;
- une extension du bénéfice de l'expérience acquise aux opérations ultérieures.

*
* *

Dès mon entrée en fonction, j'ai attiré l'attention de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus sur le fait qu'elle se devait de se concentrer prioritairement sur ses missions de base et lui ai assigné un objectif tangible: parvenir à envoyer à nouveau à temps les déclarations fiscales aux contribuables.

Cet objectif a – non sans difficultés – pu être atteint. D'autres circonstances (retard dans la transmission des fiches fiscales, perturbations postales,...) ont néanmoins conduit à encore devoir accorder aux contribuables un délai supplémentaire pour le renvoi de leurs déclarations (délai de plus en plus court cependant).

D'ici l'année prochaine, l'administration devra veiller à ce que toutes les tâches préparatoires se déroulent suffisamment tôt pour qu'il ne soit plus nécessaire d'accorder de délai supplémentaire à l'ensemble des contribuables.

*
* *

Force est par ailleurs de constater que le département des Finances a considérablement souffert d'une profonde insuffisance d'investissements (notamment informatiques) durant les dix dernières années.

L'adoption d'un plan informatique de rattrapage (2001-2005) devrait permettre de mieux tirer parti des possibilités d'automatisation et de repenser fondamentalement les modalités actuelles de transmission des informations.

Comme le souligne la note de l'administration, cette tâche pourra figurer au premier rang des priorités dès qu'aura été assuré le passage définitif à l'euro qui mobilise pour l'instant la majeure partie des moyens disponibles.

*
* *

Notons enfin, qu'il a été décidé de mettre fin à l'ancienne pratique dite des « premiers rôles » qui consistait à inscrire prioritairement au rôle les contribuables à dette d'impôt supposée. Comme le fait fort justement remarquer le rapport, cette pratique n'était en effet pas fondée au regard du principe d'égalité de traitement.

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

Didier REYNDERS.

dépôt légal	D/2001/1128/18
impression	N.V. Peeters S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be