



## **Note introductive au rapport pour lutter contre la fraude fiscale chez les commerçants en restaurant une législation en France**

Les Professionnels (éditeurs, constructeurs, distributeurs) acteurs du marché des systèmes d'encaissement en France auprès des commerces hors grande distribution se sont associés pour faire entendre leur voix et proposer des solutions conduisant à une législation ayant comme finalité de lutter contre la fraude fiscale et sociale.

ACEDISE regroupe la majeure partie de ces professionnels qui équipent près de 200000 clients sur le territoire national.

L'installation de systèmes d'encaissement n'est pas aujourd'hui encadrée par des textes suffisamment précis et ce manque de réglementation permet de nombreuses dérives au regard de la fiscalité. L'obligation d'ailleurs n'existe pas d'avoir une caisse enregistreuse. Les professionnels d'ACEDISE n'ont pas pour vocation de favoriser des opérations occultes. Ils rappellent que leur métier est l'équipement des commerces et demandent aux autorités d'assainir ce marché. Si fraude il y a c'est vers l'utilisateur final qu'il faut se tourner, c'est lui qui en porte la responsabilité et non pas celui qui conçoit ou vend le système.

En 2009 fut préparé un Bulletin Officiel des Impôts qui n'a jamais été publié. Il avait le mérite de reconnaître la spécificité des systèmes informatisés d'encaissement. Toutefois toutes les caisses ne sont pas informatisées.

**ACEDISE ne se satisfait pas de ce bulletin même s'il retrouvait vigueur aujourd'hui. Ce document traite en effet de contrôle en aval mais ce qui est souhaité ce sont des textes de portée législative pour agir en amont afin d'empêcher toute fraude fiscale dès qu'il y a encaissement.**

La loi établie, il s'agira alors de mettre en place des moyens techniques pour la voir respectée. Ces moyens existent : caisse fiscale, boîte noire, signature électronique, serveur fiscal... Les professionnels d'ACEDISE peuvent y contribuer.

Ce n'est pas un coût pour l'Etat, bien au contraire ce sont d'énormes ressources qui sont apportées. Seule la volonté politique est nécessaire.

D'autres pays ont déjà légiféré dans ce domaine ou s'apprêtent à le faire ; Portugal, Suède,

Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Irlande, Malte, Turquie, Hongrie, Canada, Hongrie, Russie ...

Selon l'INSEE en 2011, les ventes de marchandises ont atteint pour le seul commerce de détail 300 milliards d'euros hors grande distribution. Le chiffre d'affaires de la restauration pour 2010 atteignait quant à lui 42.612 milliards d'euros. Le secteur de la restauration rapide est chiffré à 32.7 milliards d'euros en 2011.

Les règlements en espèces en France représentent une part importante des moyens de paiement. Pour sa part la grande distribution les évalue à 15% (source BDF).

**Le rapport que nous présentons permet d'évaluer au moment de l'encaissement les sommes soustraites à la TVA, à l'impôt sur les sociétés, à la déclaration de l'impôt sur le revenu, au paiement des charges sociales, au seuil minimum de 5 milliards d'euros de façon pérenne chaque année. Il est tout à fait réaliste de la situer à 10 milliards d'euros et plus, toute prudence gardée s'agissant d'opérations occultes par définition.**

**Il nous faut insister sur le fait que les moyens techniques nécessaires à la mise en œuvre pour pallier cette fraude à l'encaissement existent et ne sont pas à inventer, il suffit de quelques mois pour leur mise en place si les dispositions sont prises pour leur application.**

L'incidence est directe s'agissant de l'impact sur les perceptions des charges sociales au-delà même des charges non déclarées sur la personne même du fraudeur. L'argent au noir génère du travail au noir, estimé à 5.8 % pour le secteur des hôtels-cafés-restaurants et à 5.5% pour le commerce de détail alimentaire.

Les caisses électroniques, les caisses informatisées et les logiciels de gestion ne sont en rien verrouillés pour entraver cette fraude. Les professionnels membres de l'ACEDISE manifestent la ferme volonté d'y remédier. Dans un marché concurrentiel ouvert entre eux, ils n'admettent plus que des règles ne soient pas définies tandis que l'utilisateur final s'affranchit de plus en plus des contraintes auxquelles il est soumis.

Le 9 avril 2013,

**Jean-Luc BAERT**

**Président**

Aquillae Bâtiment Céladon, 1er étage, Rue de la Blancherie

33370 Artigues Près Bordeaux

[jeanluc.baert@acedise.fr](mailto:jeanluc.baert@acedise.fr)



ASSOCIATION DES **C**ONSTRUCTEURS **É**DITEURS **D**ISTRIBUTEURS  
INSTALLATEURS DE **S**YSTÈMES D'**E**NCAISSEMENT

**Rapport**  
**pour lutter contre la fraude fiscale et**  
**sociale chez les commerçants**  
**en instaurant une législation en France**



# SOMMAIRE

## PAGES

▷ <b>Préambule</b> : Objet de l'Association .....	<b>4</b>
▷ <b>1</b> Les acteurs du marché de l'encaissement en France .....	<b>5</b>
▷ <b>2</b> Le constat de la situation actuelle .....	<b>7</b>
▷ <b>3</b> Les chiffres du marché de l'encaissement en France .....	<b>9</b>
▷ <b>4</b> Les dérives financières impactant les recettes fiscales et sociales en France ....	<b>13</b>
▷ <b>5</b> Etat de la situation des solutions d'encaissement en France et dans le Monde...	<b>17</b>
▷ <b>6</b> Les propositions ACEDISE .....	<b>20</b>



# ANNEXES

- ▷ **1** Bulletin officiel des impôts 2009
- ▷ **2** Article de presse CUERS-INFO
- ▷ **3** Extrait forum RUE89
- ▷ **4** Article de presse LE FIGARO.FR
- ▷ **5** Article de presse 20MN.FR
- ▷ **6** Rapport du Syndicat National Solidaires Finances Publiques
- ▷ **7** Les obligations en Belgique dans le secteur HORECA (Secteur de la restauration)
- ▷ **8** La mise en place de la « boîte noire » en Belgique
- ▷ **9** Rapport 2013 de l'OCDE sur la suppression électronique des ventes



## ▷ **Préambule : Objet de l'association**

ACEDISE est une association qui est née de la volonté des Constructeurs, Editeurs, Distributeurs et Installateurs de Systèmes d'Encaissement.

Ces professionnels de l'encaissement qui se sont regroupés pour faire entendre leurs voix sont parmi les principaux « faiseurs » de ce marché en France.

Ils sont incontournables car ils sont les concepteurs et vendeurs des solutions proposées à tous les commerces quels qu'ils soient sauf la grande distribution. Indéniablement ils sont leaders s'agissant de l'équipement des métiers de bouche.

**Ils fournissent ensemble 200000 utilisateurs finaux.**

Un système d'encaissement est aujourd'hui dans la plupart des cas un outil informatisé. Toutefois par définition il s'agit d'une caisse enregistreuse dédiée à recenser les opérations de ventes au fur et à mesure qu'elles se produisent. Il se peut encore que cet équipement ne soit qu'électronique.

L'ACEDISE a ainsi formulé l'objet de ses statuts :

*« L'objet de l'Association est de favoriser le développement, en France des systèmes d'encaissement dans toutes les activités des commerces sans aucune exhaustivité et de permettre la mise en place de normalisations quant aux fonctionnalités des logiciels et matériels (principaux et périphériques sur un ou plusieurs sites).*

*Cette Association de professionnels a pour vocation de regrouper les différents acteurs européens et mondiaux, de devenir un organisme de réflexion, de référence et un interlocuteur organisé et fort, face aux différents organismes de l'état français ou de l'Europe ».*

Il n'est plus concevable ni acceptable aujourd'hui, selon les professionnels appartenant à l'ACEDISE, d'évoluer sans cadre législatif qui puisse régir les fonctionnalités de l'encaissement en France.

Ils sont les premiers acteurs de ce secteur économique énorme qui bien sûr est en corrélation immédiate avec les ressources de l'Etat.

Ils sont aussi les observateurs des carences qui engendrent des recettes et des embauches non déclarées. L'évolution des techniques informatiques a multiplié de façon exponentielle les possibilités de fraude.

Il est temps d'y mettre bon ordre tandis que l'époque impose des innovations civiques.

**L'ACEDISE revendique sa part directe dans une nouvelle vision de la gestion des encaissements en France.**

## ▷ 1 Les acteurs du marché de l'encaissement en France

L'Histoire retient que c'est un certain James RITTY, propriétaire d'un bar à Dayton dans l'Ohio, qui inventa la caisse enregistreuse en 1879. Ce dernier vendit son invention en 1884 à John H. PATTERSON qui fonda la National Cash Register (NCR). James RITTY avait conçu ce matériel pour ne plus être escroqué par ses employés voire ses clients.

L'histoire de la caisse enregistreuse est indissociablement liée aux évolutions technologiques.

Elle fut d'abord mécanique avant d'être électromécanique puis devint électronique avec des fonctions de calculs élaborées. A l'approche des années 2000 commence le règne de l'informatique et la caisse prend peu à peu l'allure d'un ordinateur.

Ce tournant technologique qui la transforme en ordinateur conditionne de nouvelles données. Les acteurs de ce marché de l'équipement des commerçants se différencient car chacun se repositionne en fonction des moyens que lui permet le cadre économique du moment. Force est de constater qu'en matière juridique, le législateur ne s'adapte qu'avec retard et très difficilement aux avancées de la technique.

Quand la caisse n'était que mécanique ou électromécanique, des constructeurs construisaient et des vendeurs vendaient. Qui ne se souvient de NCR (évoqué ci-dessus), IBM, OLIVETTI, JAPY, OLYMPIA... Le commerçant amené à s'équiper s'adressait à un « vendeur de caisse » qui assurait aussi la maintenance s'agissant de mécanique ou d'électromécanique. L'électronique imposa de nouvelles contraintes quant aux réparations demandées. Les composants avaient fait leur apparition.

Le pas supplémentaire franchi sur l'échelle du développement technique fut celui de la capacité à mémoriser des informations. La mémoire se substituait au papier.

Les caisses dotées de mémoires furent d'abord des caisses dites « propriétaires ». Elles bénéficiaient déjà des possibilités de mémorisation mais n'étaient pas ouvertes encore sur le monde de MICROSOFT.

On chercha alors à établir des passerelles entre ces différents mondes. L'idée étant de faire remonter des données sur un « back office », plus prosaïquement un logiciel central.

Les logiciels centraux (on les appelle des ERP) étant de plus en plus performants et petit à petit gérant toutes les ressources humaines, économiques et financières des grandes entreprises, les caisses ont dû être conçues pour y permettre l'intégration de leurs données de ventes.

*«Enterprise Resource Planning», signifiant littéralement en anglais, « planification des ressources de l'entreprise », et traduit en français par « progiciel de gestion intégré » (PGI). Ce type de logiciel correspond pour une organisation au support de base capable d'assurer une « gestion intégrée », définie comme étant l'interconnexion et l'intégration de l'ensemble des fonctions de l'entreprise dans un système informatique centralisé (et généralement configuré selon le mode client-serveur).*

L'informatique s'est vue adjoindre un allié de poids avec l'arrivée du réseau Internet. Non seulement une caisse fournit des résultats de ventes sur place mais elle peut maintenant les envoyer à distance.

La caisse est devenue un ordinateur et elle a pris le nom plus noble de « Terminal point de vente ». Elle n'est plus effectivement que le terminal d'un ensemble de systèmes de gestion. Il ne faut pas confondre le terminal point de vente (TPV) avec le terminal de paiement électronique (TPE) qui reçoit les paiements par cartes bancaires. L'appellation « terminal » prête à réflexion car le TPV ne termine pas une opération de gestion mais il la commence : c'est à son premier niveau que la transparence doit prévaloir.

Les acteurs du marché de l'encaissement se sont donc diversifiés pour s'adapter et se spécialiser.

Ceux ne sont pas les mêmes acteurs qui seront fournisseurs de la grande ou de la petite entreprise du commerce. C'est ainsi que la grande distribution a pu susciter ses propres acteurs internes, ses propres sociétés éditrices de logiciels.

Les adhérents de l'ACEDISE sont des intervenants chez le commerce de détail et la restauration, hors donc la grande distribution. Bien sûr il peut s'agir de plusieurs matériels chez un même commerçant et de plusieurs matériels dans plusieurs magasins.

Le marché des fournisseurs de caisses ou TPV pour le commerce de détail et la restauration s'identifie ainsi :

- Les constructeurs français de matériels ;
- Les constructeurs étrangers de matériels ;
- Les concepteurs et éditeurs français de logiciels ;
- Les concepteurs et éditeurs étrangers de logiciels ;
- Les distributeurs de solutions globales (matériels + logiciels + formations + maintenance) ;
- Les revendeurs de solutions logicielles avec ou sans matériels ;
- Les vendeurs de solutions logicielles via le réseau internet (ces vendeurs pouvant être eux-mêmes concepteurs et éditeurs) ;
- Les importateurs de matériels et logiciels via les réseaux de distribution.

Dans tous les cas de figures la valeur ajoutée constituée par les services (formation et maintenance) devient un enjeu déterminant dans le choix effectué par les commerçants et ceci d'autant plus que leur chiffre d'affaires est élevé.

## ▷ 2 Le constat de la situation actuelle

L'encaissement n'a jamais été considéré comme la pierre angulaire du commerce de détail et de la restauration en France.

Les bulletins officiels des impôts (BOI) l'ont jusqu'à présent englobé dans les règles de comptabilité d'entreprise. Ce n'est qu'en 2009 qu'un BOI lui consacre pour titre « Les Systèmes informatisés d'encaissement ». Ce BOI ne sera jamais publié. Il semble aujourd'hui qu'il reprenne vigueur. (cf annexe 1).

L'ACEDISE se félicite que l'Administration fiscale tienne compte de la spécificité des conditions d'encaissement informatisé. Mais plus que la définition des critères de contrôle fiscal nécessaire dans un Etat de droit, elle veut contribuer à l'élaboration d'un cadre législatif en amont qui ne laisserait pas supposer que des fraudes soient possibles.

En son annexe et en illustration des sanctions ce projet de BOI cite l'article 323 (1-2-3) du code pénal.

Il est remarquable que la formulation d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) ait été d'ailleurs posée à la Cour de Cassation s'agissant de l'article 323-3 du code pénal même si le sujet en cause ne portait pas sur l'encaissement :

*Saisine du 15 janvier 2013 : numéro de procédure « M 12-85.618 »*

*« Les dispositions de l'article 323-3 du Code pénal qui sont rédigées en des termes généraux et imprécis quant au champ d'application de la loi pénale et à la définition du délit pénalement sanctionné, dans la mesure où ni le système protégé, ni les modalités de la fraude, ni la finalité de l'atteinte portée au système ne sont précisés, ni l'obligation qui s'impose aux usagers d'un système informatique clairement définie, portent-elles atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, eu égard à l'obligation pour le législateur de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en des termes suffisamment clairs et précis ? »*

Nous pensons que le cadre législatif est mal défini et qu'une rédaction nouvelle s'impose.

Il faut rappeler que l'équipement pour un commerçant d'un matériel de type caisse enregistreuse n'est pas obligatoire en France. Qui plus est le BOI 2009 non publié mentionnait que « *la présente instruction ne s'applique pas aux contribuables qui disposent de systèmes d'encaissement non informatisés* »... et donc a fortiori qui n'en disposent pas...

Il n'y a pas non plus d'obligation, quand une caisse enregistreuse est installée, de produire un ticket de caisse.

Il suffit de parcourir quelques sites par l'intermédiaire de Google pour entendre parler de « mode école ». Avant même que l'encaissement soit confié à des logiciels, la mécanique permettait de débrayer la machine pour opérer à blanc. Ceci est un secret de polichinelle depuis plusieurs dizaines d'années ! La fonction crée l'organe ou bien l'organe crée la fonction ? A la mécanique s'est substituée l'informatique. Néanmoins les habitudes étaient prises. Aucune contrainte n'a été imposée pour verrouiller un logiciel d'encaissement. Qui plus

est et plus encore que pour une caisse mécanique, l'informatisation de l'encaissement a laissé la porte ouverte aux opérations en blanc tant la formation et la maintenance nécessitent des opérations simulées.

Il n'est de plus juste métaphore que celle qui relate la construction et la vente de véhicules. Les véhicules sont conçus pour être capables d'atteindre d'excessives vitesses. Est-ce pour autant qu'un conducteur peut dépasser les vitesses autorisées ? Mais surtout incrimine-t-on le constructeur qui a vendu à son client le véhicule capable d'une vitesse excessive ? Peut-on seulement envisager qu'un vendeur de voiture puisse se résoudre à ne vendre que des véhicules limités en vitesse à 130km/h tandis que ses concurrents ne s'y résoudraient pas ?

Les marchés sont concurrentiels et il appartient à un Etat de fixer les règles du jeu.

Les adhérents d'ACEDISE s'insurgent contre l'appréciation qui est faite de leur rôle supposé favorable voire incitatif à l'utilisation frauduleuse des moyens d'encaissement tant par les administrations que par les médias et a fortiori par le public. La réalité est empreinte de situations ambiguës (cf annexes 2, 3, 4, 5)

Ils ont imaginé qu'une charte puisse être rédigée les liant tous, nonobstant l'état de concurrents dans lequel ils se trouvent, pour rendre captifs les matériels et logiciels. A cela plusieurs objections laissent présager de la difficulté de la méthode :

- Les professionnels d'ACEDISE s'ils représentent au moins 80% des professionnels historiques français dans le domaine des métiers de bouche, couvrent plus de 30% du parc clients des utilisateurs finaux, toutes activités confondues, sur le plan national. Mais bien sûr ils ne totalisent pas 100%!
- De nouveaux intervenants s'insérant dans la mouvance « open source » venus de France ou de l'étranger, via internet, proposent des solutions de logiciels libres ;
- Il est ancré dans la culture économique du commerce de détail et de la restauration qu'un système d'encaissement procuré doit être malléable à merci faute de l'acquérir.

**Les professionnels de l'ACEDISE réduits à être des acteurs impuissants d'une situation sauvage en manque d'éthique mais premiers observateurs des dysfonctionnements d'un marché économique énorme par les ressources qu'il génère, en appellent aux Pouvoirs Publics pour rétablir l'ordre et de nouvelles règles du jeu.**

Nous mettons en avant que les solutions qui peuvent être prônées dans les chapitres suivants, ne peuvent être l'apanage de solutions fondées seulement sur des contrôles. En effet un commerçant aujourd'hui ne risque essentiellement qu'un redressement fiscal qui apparaît dérisoire au regard des « provisions » constituées et qui par définition échappent à ces mêmes contrôles puisqu'ils sont occultes.

Faciliter et surtout fiabiliser les rentrées fiscales, grâce à un équipement conforme à une nouvelle législation, conduirait à décharger les agents du fisc de tâches fastidieuses de contrôle et de reconstitution de comptabilité, permettant leur redéploiement vers d'autres fonctions leur conférant une plus grande efficacité, tel qu'ils le souhaitent. On note aujourd'hui 1 agent contrôleur pour 718 entreprises en France (cf annexe 6 / rapport du Syndicat Solidaires Finances Publiques) et force est de constater une diminution des effectifs.

### ▷ 3 Les chiffres du marché de l'encaissement en France

L'encaissement se caractérise par les moyens utilisés suivants :

- Les espèces ;
- Les cartes bancaires ;
- Les chèques ;
- Les titres divers (tickets restaurant...)

Il va sans dire que la traçabilité des paiements par cartes et par chèques est aujourd'hui assurée.

Si ces seuls moyens subsistaient nous serions dans un monde idyllique où toute recette verrait sa contrepartie en stock affectée dans une logique comptable imparable.

Il est à remarquer que dans beaucoup de commerces de détail, la volonté d'avoir un stock propre c'est-à-dire conforme strictement à l'application de la règle qui veut qu'à un décaissement en caisse corresponde un décaissement en stock, les a conduits à beaucoup moins de fantaisie monétaire. L'adage dit « on ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre »...On ne peut gérer un stock que si le décrémentation est automatique et réelle au fur et à mesure des ventes... sans circonvolutions logicielles...

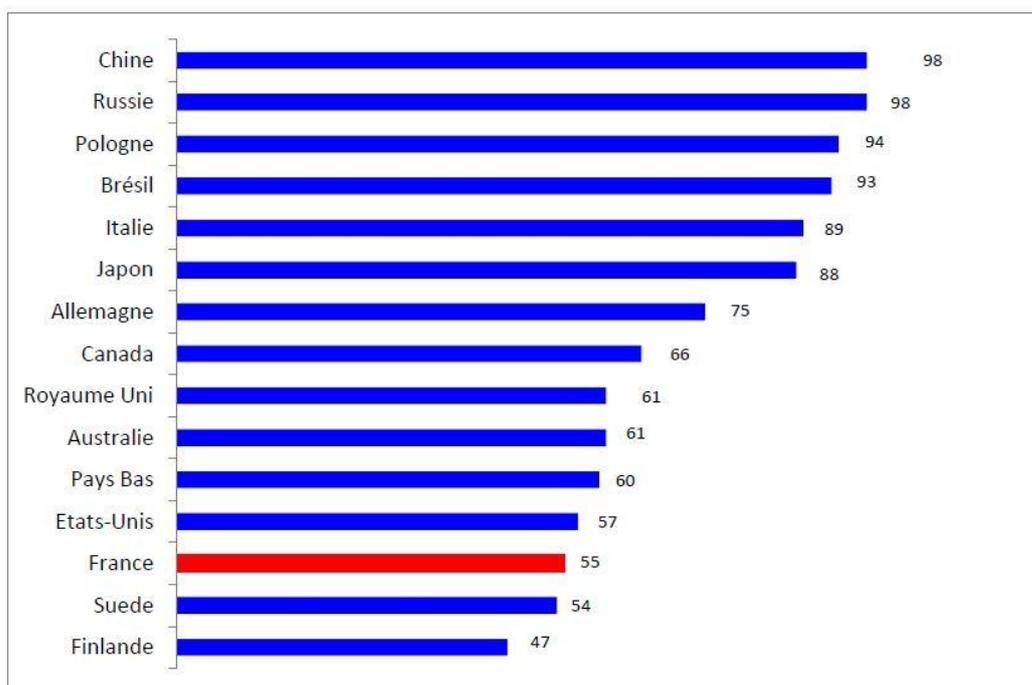
Reste le problème fondamental posé du tracé systématique de toute opération qui se fait en espèces même quand il n'y a pas de stock à gérer.

Il nous faut nous interroger sur la place qu'occupe le paiement en espèces

Pour ce faire, nous nous référons à un document récent (mars 2012) dont Monsieur Jean-Marc LHERM est l'auteur en tant que rapporteur tandis qu'il est Secrétaire Général Adjoint du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) de la Banque de France et ayant pour titre « l'avenir des moyens de paiement en France » :

- « *La proportion des transactions faites en espèces est faible en France bien que difficilement quantifiable avec précision en raison du nombre très élevé des opérations et de l'absence de moyen fiable de comptabilisation. On estime à 55 % le nombre des transactions payées en espèces en France contre 89 % en Italie, 75 % en Allemagne et environ 60 % au Royaume-Uni. Seuls des pays nordiques comme la Suède et la Finlande ont des taux inférieurs* »...

### 2007 Part des espèces dans le total des transactions (en nombre)



The McKinsey Global Payments Map Avril 2009

- ...« Pour autant, les espèces représentent moins de 5 % du montant total des transactions en valeur selon des estimations convergentes. En effet, en France, l'utilisation de la monnaie fiduciaire est d'autant plus forte que le montant de l'achat est faible, les français préférant d'autres moyens de paiement dès que la somme à régler croît. Un sondage récent mené par l'IFOP indiquait que le seuil psychologie au-delà duquel les français commencent à choisir systématiquement un autre moyen de paiement est de 15 euros. Cet ordre de grandeur a été confirmé lors des auditions, notamment par les représentants du grand commerce qui constatent le même phénomène dans leurs magasins où souvent les paiements en espèces représentent le tiers des encaissements mais moins de 15 % du chiffre d'affaires ».

Il n'y a pas à notre connaissance de statistiques suffisamment pointues quant à l'évaluation de la répartition des paiements dans les commerces de détail et dans la restauration. Les chiffres avancés par la grande distribution constituent une hypothèse de base et nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

Il ne fait aucun doute que la part du numéraire s'amenuise au profit de l'utilisation de cartes bancaires, de même que la part de l'utilisation des chèques décroît. Un article paru dans Paris Tech Review en août 2012 commentait la situation actuelle en s'attardant sur le cas de la Suède qui, on le verra plus loin, a éprouvé malgré la part régressive du numéraire, la nécessité

de recourir à une traçabilité très serrée des opérations d'encaissement : « *Quelle est au juste la part de l'argent liquide dans les économies modernes ? Aux États-Unis, pays qui n'est pas le plus en pointe sur ce sujet, 7% des paiements se font en liquide, d'après la Banque des règlements internationaux. De nombreux autres pays sont plus avancés dans le recours aux technologies de paiement mobile et le rejet des pièces et billets. Le plus notable d'entre eux est la Suède : l'usage du liquide ne représente que 3% de son économie. De nombreuses entreprises à Stockholm n'acceptent plus les règlements en numéraire, et plusieurs églises ont même installé un appareil acceptant les cartes de crédit pour faire la quête. Certaines petites villes fonctionnent entièrement sans numéraire* » et cet article d'ajouter : « *En attendant, on continuera à imprimer des billets et à frapper de la monnaie. Ce qui fait les affaires de tous ceux qui ont intérêt à dissimuler leurs transactions, et empêche ainsi l'État de taxer certaines transactions...c'est la part du diable* ».

Car les enjeux sont énormes et il n'en demeure pas moins que les sommes globales passant par la fonction d'encaissement sont sans conteste énormes au regard des chiffres de la nation.

Nous nous référons cette fois à l'INSEE :

1) Activité dans le commerce de détail et l'artisanat commercial en 2011

Formes de vente	Ventes de marchandises TTC (en milliards d'euros)		
	2009	2010	2011 (p)
Alimentation spécialisée et artisanat commercial	39,7	40,0	41,2
Petites surfaces d'alimentation générale et magasins de produits surgelés	12,8	13,1	13,4
Grandes surfaces d'alimentation générale	171,4	173,5	178,7
Grands magasins et autres magasins non alimentaires non spécialisés	6,6	7,1	7,4
Magasins non alimentaires spécialisés (y compris pharmacie)	196,2	203,3	210,1
Carburants	13,2	14,9	16,7
Technologie de l'information et de la communication	8,0	8,0	8,1
Equipement du foyer	52,6	53,9	54,9
Culture, loisirs	18,1	18,6	19,1
Autres commerce de détail en magasin spécialisé	104,3	107,9	111,2
Habillement-chaussures	32,4	33,9	34,3
Autres équipements de la personne	15,4	16,3	17,4
Pharmacies, articles médicaux et orthopédiques	39,6	40,4	41,1
Autres magasins spécialisés	16,8	17,3	18,3
Commerce hors magasin	26,7	27,2	28,1
<b>Commerce de détail (1)</b>	<b>453,3</b>	<b>464,2</b>	<b>478,7</b>

(1) : ventes de marchandises au détail aux ménages y compris ventes de l'artisanat commercial : boulangeries, pâtisseries, charcuteries.

**Soit pour le commerce de détail hors grande distribution = 300 milliards d'euros.**

## 2) Activité dans la restauration

Entreprises du tourisme en 2010	2010	
	Entreprises (en nombre)	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)
Hôtels et hébergements similaires	18 884	15 821
Autres hébergements touristiques	17 259	5 501
Restaurants	147 099	42 612
Débits de boissons	48 223	6 823
Agences de voyages et voyagistes (2)	5 969	13 532
<b>Total</b>	<b>237 434</b>	<b>84 289</b>

## 3) Activité dans la restauration rapide

En 2011 en France, selon des chiffres du cabinet spécialisé Gira Conseil publiés mardi 31 janvier 2012 à l'occasion de la présentation du Salon professionnel Sandwich Snack Show organisé mi-février à Paris, le secteur a enregistré une progression de 4,65 % à 32,7 milliards d'euros.

Tout est vraiment très relatif quand les valeurs sont ainsi affichées :

**1% de 100 milliards d'euros fait 1 milliard d'euros !**

## ▷ 4 Les dérives financières impactant les recettes fiscales et sociales en France

L'ACEDISE n'entend pas devenir le chevalier blanc qui pourfendrait les méchants justiciables dissimulateurs.

**Les adhérents d'ACEDISE, acteurs de terrain, font le constat d'un débridement moral qui permet tous les excès. Ils n'entendent plus non plus servir de boucs émissaires.**

L'activité du commerce devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que diminue le pouvoir d'achat des ménages.

Tout est prétexte à thésauriser et à se prémunir à des fins personnelles. Dans le contexte économique qui fut celui de la croissance, les écarts étaient tolérés. Toute somme, même soustraite au fisc, était susceptible d'être réinjectée dans les circuits marchands et les yeux étaient fermés.

Aujourd'hui la dissimulation d'espèces impacte considérablement en négatif les ressources de l'Etat.

Six axes de réflexion financière méritent une attention particulière :

- Les sommes soustraites échappent à la TVA ;
- Les sommes soustraites ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés ;
- Les sommes soustraites financent des emplois non déclarés ;
- Les emplois non déclarés ne participent pas aux ressources sociales, échappant à toutes charges ;
- Les sommes allouées en tant que rémunérations non déclarées ne le seront pas non plus en tant que revenus salariaux soumis à l'impôt ;
- certaines transactions entre fournisseur et client restent occultes (pour exemple achat de produits).

Il ne s'agit pas de fustiger telle ou telle profession. Certains secteurs sont bien sûr propices à recevoir plus que d'autres des paiements en numéraire.

Un calcul mathématique peut servir de base à toute extrapolation et les résultats de chiffres d'affaires annuels produits par l'INSEE ci-avant peuvent ainsi conduire à des interprétations objectives.

Mais une logique doit être suivie pour mener à la signification efficace des nombres.

- Evaluation de la part des espèces : nous l'avons indiqué précédemment elle avoisine 15% du Ca global pour la grande distribution. Cette hypothèse de base pourrait être au moins retenue s'agissant du commerce de détail. Nous la gardons en mémoire dans la démonstration qui suit. Elle peut atteindre 20% en restauration et s'élève d'autant plus sur les sites touristiques ouverts à une population étrangère.
- Un rapport du syndicat national « Solidaires Finances Publiques » (cf annexe 6) précise que « *le rapport de l'Assemblée Nationale consacré à la fraude sociale évalue la fraude*

*aux prélèvements sociaux entre 13.5 et 15.8 milliards d'euros. Du côté des ressources fiscales, un tel manque à gagner en termes de recettes publiques représenterait un manque à gagner compris au minimum entre 5 et 8 milliards d'euros pour les recettes fiscales (exception faite des cotisations sociales, les principales ressources concernées par cette fraude). Il s'agit là, ajoute ce syndicat, d'une fourchette qui doit être réévaluée pour tenir compte de la montée en charge de la fraude à la TVA et de celle, plus globale des diverses formes de travail non déclarés ; paiement en liquide non déclarés dans les activités légalement déclarées, salariés non déclarés...*

- L'incidence est directe s'agissant de l'impact sur les perceptions des charges sociales au-delà même des charges non déclarées sur la personne même du fraudeur. L'argent au noir génère du travail au noir, estimé à 5.8 % pour le secteur des hôtels-café-restaurants et à 5.5% pour le commerce de détail alimentaire, ce qui laisse bien présager la similitude de comportement des différentes activités. Le présent rapport occulte cette incidence.
- Une chronique du 28/03/2013 de Christian MENANTEAU (partenariat RTL-CAPITAL) faisait état selon les dires des inspecteurs des impôts d'un « taux d'évaporation » chez les boulangers et les restaurateurs à hauteur de 25%. Nous croyons devoir rappeler que le paiement en espèces chez les boulangers peut atteindre 95%.

Il convient alors de chiffrer les pertes de l'Etat et pour ce faire calculons le détail des sommes qui disparaissent quand 100 euros disparaissent.

Nous retiendrons 2 hypothèses :

- L'entreprise dont la redevance TVA est de 7 % ;
- L'entreprise dont la redevance TVA est de 19.6 %.

Dans ces 2 cas de figure nous distinguerons le statut de l'entreprise qui peut être celui d'une entreprise individuelle ou celui d'une société. Plus de 93 % des entreprises commerciales sont des entreprises individuelles ou des SARL.

Les tableaux en page 15 permettent de chiffrer pour 100€ les sommes omises et donc soustraites à la collectivité.

Le tableau en page 16 reprend l'hypothèse la plus basse et l'hypothèse la plus haute des montants omis pour la collectivité à partir des pourcentages établis dans les tableaux de la page 15.

La suppression des ventes s'effectue sur les espèces perçues et ont été retenus dans le tableau de la page 16, 3 cas de figure : cas où les espèces soustraites sont de 10%, cas où elles sont de 20%, cas où elles sont de 30%.

Nous pouvons alors évaluer l'ampleur de la fraude fiscale et sociale au niveau national.

Taux de TVA 7% cas d'un restaurateur							
	en entreprise individuelle				en société		
Recettes soustraites TTC		100				100	
Tva omise		6,54	A			6,54	A
Reste HT		93,46				93,46	
Base Résultat social omise		93,46		Base fiscale omise		93,46	
Cotisations sociales omises	42%	27,64	B	IS Omis	33,33%	31,15	B
Reste exploitant		65,82		Base dividendes		62,31	
IR Théorique	30%	19,75	C	CSG CRDS omise	15,50%	9,66	C
part exploitant		46,07		IR omis	30%	11,22	D
Omis pour la collectivité		53,93	A+B+C	Omis pour la collectivité		58,56	A+B+C+D

**NB Le taux de l'iR est un taux moyen, il peut monter jusqu'à 45%**

Taux de TVA 19,60 % autres métiers							
	en entreprise individuelle				en société		
Recettes soustraites TTC		100				100	
Tva omise		16,39	A			16,39	A
Reste HT		83,61				83,61	
Base Résultat social omise		83,61		Base fiscale omise		83,61	
Cotisations sociales omises	42%	24,73	B	IS Omis	33,33%	27,87	B
Reste exploitant		58,88		Base dividendes		55,74	
IR Théorique	30%	17,66	C	CSG CRDS omise	15,50%	8,64	C
part exploitant		41,22		IR omis	30%	10,03	D
Omis pour la collectivité		58,78	A+B+C	Omis pour la collectivité		62,93	A+B+C+D

**NB Le taux de l'iR est un taux moyen, il peut monter jusqu'à 45%**

### Remarques :

Nous avons supposé que les achats qui ont conduit aux recettes sont déjà dans les charges déclarées de l'entreprise.

La part de l'exploitant va quant à elle être dépensée de façon occulte et bien sûr dans l'exemple ci-dessus, où la part de l'exploitant est chiffré à 46,07%, c'est à nouveau 53,93% qui disparaissent des circuits fiscaux ou sociaux soient 24,85€

Le tableau ci-dessous permet l'évaluation de la fraude (sommes omises pour la collectivité) au regard des chiffres de la Nation en fonction des recettes exprimées en milliards d'euros.

	EN MILLIARDS €	A	B	C	D	E	F	G	H
	RECETTES	1	10	40	80	100	200	300	400
1	ESPECES 15 %	0.15	1.5	6	12	15	30	45	60
2	SUPPRESSION DES VENTES 10 %	0.015	0.15	0.60	1.20	1.50	3	4.5	6
3	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 53.93 % HYPOTHESE LA PLUS BASSE	0.008	0.080	0.323	0.647	0.808	1.617	2.426	3.235
4	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 62.93 % % HYPOTHESE LA PLUS HAUTE	0.009	0.094	0.377	0.755	0.943	1.887	2.831	3.775
5	SUPPRESSION DES VENTES 20 %	0.03	0.3	1.2	2.4	3	6	9	12
6	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 53.93 % HYPOTHESE LA PLUS BASSE	0.016	0.161	0.647	1.294	1.617	3.235	4.853	6.471
7	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 62.93 % HYPOTHESE LA PLUS HAUTE	0.018	0.188	0.755	1.510	1.887	3.775	5.663	7.551
8	SUPPRESSION DES VENTES 30 %	0,045	0,45	1,8	3,6	4,5	9	13,5	18
9	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 53,93 % HYPOTHESE LA PLUS BASSE	0,024	0,242	0,97	1,941	2,426	4,853	7,28	9,707
10	OMIS POUR LA COLLECTIVITE 62,93 % HYPOTHESE LA PLUS HAUTE	0,028	0,283	1,132	2,265	2,831	5,663	8,495	11,327

Il eut été plus facile d'établir ces tableaux sous tableur, la « lecture papier » nous impose une forme plus directe. Il est supposé que les paiements en espèces ne dépassent pas 15% (cf. ligne 1). On peut toutefois extrapoler le calcul en appliquant un coefficient multiplicateur. Ainsi pour exemple, l'activité de la restauration avoisine un CA de 80 milliards d'euros par an. 15% d'espèces font 12 milliards d'euros. Dans cette corporation, le pourcentage de 20% ne serait pas étonnant et nous obtenons alors  $15 \times 1.33 (4/3) = 16$  milliards d'euros d'espèces. Le même rapport sera appliqué au calcul du montant omis pour la collectivité en hypothèse la plus haute mais néanmoins réaliste : nous constatons dépasser le seuil de 3 milliards d'euros. Il ne s'agit ici que d'ordres de grandeurs qui nous sont nécessaires. Par définition la fraude ne peut se chiffrer avec précision.

Il n'y a bien sûr aucune linéarité qui permette statistiquement et toutes activités confondues, de dresser une courbe déterminée des montants de fraudes, trop de paramètres entrant en jeu : quantité d'espèces, suppressions des ventes effectuées par individu et type de commerce... Toutefois ce tableau dont les lignes colorées 3 et 10 constituent des bornes, en considérant que les ventes du commerce de détail cumulées à celles de la restauration peuvent atteindre 400 milliards d'euros (colonne H), nous démontre que la fourchette minimale à prendre en compte va de 3 à 11 milliards d'euros. **Probablement au sens statistique propre le seuil minimum des 5 milliards est dépassé, vraisemblablement celui de 10 milliards d'euros est atteint. Cette somme est d'autant plus colossale qu'elle se reproduit chaque année.**

## ▷ 5 Etat de la situation des solutions d'encaissement en France et dans le Monde

### 5.1 En France :

- En France, il existe à l'heure actuelle peu d'obligations sur les caisses enregistreuses. Il convient de comprendre que les systèmes d'encaissement sont de 2 types : soit il s'agit de caisses enregistreuses, soit il s'agit de TPV (terminaux point de vente). Le vocable peut prêter à confusion tant les termes sont indifféremment employés et nous verrons que le traitement technique fiscal peut se décliner en plusieurs solutions. Le système informatisé (Terminal point de vente TPV) est une combinaison de ressources matérielles et de programmes informatiques, qui permet :
  - L'acquisition d'informations ;
  - Le traitement de ces informations ;
  - La restitution de données ou de résultats, sous différentes formes.
- Un arrêté du 6/2/1998 règlemente les caisses enregistreuses pour les viticulteurs, caves coopératives et distillateurs : la remise à zéro de la caisse enregistreuse ne peut se faire qu'après information du bureau des douanes et droits indirects. L'utilisation d'un système informatisé doit faire l'objet d'une déclaration préalable au directeur régional des douanes et droits indirects.
- Les discothèques et cafés dansants : lorsque le paiement d'un prix est exigé avant l'entrée dans la salle, c'est en principe la législation sur la billetterie qui est appliquée. Bien que l'administration tolère des tickets émis par une caisse enregistreuse, l'infraction à la législation sur la billetterie des spectacles demeure.
- Les bordereaux de caisse enregistreuse ne sont pas obligatoires, mais contribuent à justifier de la sincérité de la comptabilité.

### 5.2 Ailleurs dans le monde :

Différentes méthodes et techniques sont actuellement appliquées dans la lutte contre la fraude fiscale :

- Le système d'encaissement faisant l'objet d'une certification.
  - Le Portugal a opté pour une solution de système d'encaissement ayant des logiciels certifiés, et supportant les programmes de contrôle de facturation de l'administration fiscale.
    - **Cela s'inscrit dans un programme plus complet de lutte contre la fraude fiscale : logiciel de facturation certifiés par l'administration, envoi à l'administration d'un récapitulatif mensuel de toutes les factures, avec numéro d'identification de l'acquéreur, numéro de**

**facture, date d'émission de la facture, montant de la transaction+taxes+TVA, et motif de leur non application le cas échéant. A partir de mai 2013, ces mêmes informations devront être transmises à l'administration, avant toute livraison de marchandises, afin d'obtenir un numéro d'identification à porter sur les documents de transports.**

- Pour aider les professionnels à supporter les nouveau coûts : les anciens matériels pourront faire l'objet d'un amortissement exceptionnel, pour leur valeur résiduelle, et les nouveaux matériels pourront être déduits du résultat, pour leur intégralité, l'année de leur achat.
- La caisse à mémoire fiscale : elle a une puce à mémoire spéciale destinée à la sauvegarde de totaux journaliers. Le processus de maintenance est complexe, car nécessite la présence des services de l'administration fiscale.
- L'imprimante fiscale : les informations transmises à l'imprimante sont sauvegardées en vue d'un contrôle ultérieur par l'administration fiscale.
- Les terminaux GPRS : contrôle à distance par l'administration fiscale. Ce système permet un contrôle permanent. Actuellement il est à priori le plus sophistiqué de tous. Il a été utilisé par la Serbie pour la première fois en 2005.
- La signature fiscale : le rapport Z journalier est généré en fin de journée, assorti d'une signature. Le document original comportant la signature doit pouvoir être présenté en cas de contrôle. Ce système est utilisé par la Grèce, le Kenya, la Tanzanie, le Zimbabwe.
- Le module de contrôle : c'est un système de signature et sauvegarde des transactions commerciales, mais les autorités n'en ont pas forcément le contrôle du verrouillage. Ce système n'est pas suffisamment sécurisé, pour cela, il peut lui être adjoint une procédure de certification, une obligatoire de déclaration, et des contrôles sur le terrain. Il a été adopté par la Suède, et la Belgique s'est appuyé sur celui-ci pour la lutte contre la fraude dans le secteur de la restauration.
  - La Belgique a adopté ce système, mais en y ajoutant une carte interactive qui permet son scellement.
    - Un accord est intervenu entre les professionnels et l'administration fiscale : baisse du taux de tva, en contrepartie de sa mise en place.
    - Il devait être opérationnel place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 mais a été reporté dans son application (cf. annexes 7 et 8).
    - Le module de contrôle associé à la carte personnalisée est appelé SCE : système de caisse enregistreuse. La puce crypte les données et crée une signature électronique qui est imprimée sur le ticket de caisse. Les données sont conservées dans le module de contrôle.

- Le ticket SCE est obligatoirement émis, même en cas d'émission d'une facture pour la même prestation (cas du client assujetti ou personne morale).
  - La puce est personnalisée : elle lie le numéro de tva à l'établissement, et est demandée à l'administration fiscale avant le démarrage de l'activité.
  - En cas de problème technique : il doit être signalé dans l'heure qui suit au bureau de TVA, suivi d'un nouveau message dans les 24 heures de la résolution du problème
- Le module d'enregistrement des ventes : le MEV est connecté à une caisse enregistreuse et à une imprimante de reçus. Il sauvegarde et signe toutes les données relatives à des transactions commerciales. Il conserve l'ensemble des transactions dans un dispositif de stockage de données, en vue d'une inspection ultérieure par l'administration fiscale. La signature se fait sous forme de code à barres. La connexion avec l'administration fiscale n'est pas permanente.
- Ce système a été adopté par le Québec dans le secteur de la restauration.
    - Les professionnels doivent envoyer à l'administration fiscale, chaque mois, un sommaire périodique des ventes, qui comprend des informations sur l'activité commerciale, telles que la somme des ventes et des taxes.
    - Les professionnels québécois doivent remettre à chaque client une facture émise par le MEV, et saisir obligatoirement le moyen de paiement dans le système. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect. Les clients sont invités à réclamer la facture, et ont un numéro à leur disposition pour dénoncer les professionnels qui ne respecteraient pas la législation.
    - Le système utilisé doit être validé par l'administration

## ▷ 6 Propositions ACEDISE

**Il n'appartient pas à l'ACEDISE de choisir le système référent. Toutefois elle manifeste son désir de contribuer à ce choix en associant ses forces techniques aux études qui seront faites.**

Il nous apparaît nécessaire et indispensable de produire une réglementation nationale, dont les autorités définiront la forme suffisamment contraignante, qui puisse cadrer toutes les opérations d'encaissement et les rendre ainsi imperméables « à la suppression électronique des ventes » **tel que l'expose le rapport de l'OCDE (cf annexe 9).**

C'est bien aussi sur le choix d'une normalisation technique pour procéder à ces mêmes opérations d'encaissement que cette réglementation devra s'appuyer.

Nous reprenons ci-après l'exemple portugais que nous croyons approprié au contexte français et qui retient favorablement notre attention. Nous illustrons donc par cette brève synthèse quelques éléments techniques qui sont fondamentaux.

*« Une nouvelle obligation consiste depuis 2008 au Portugal à produire un fichier dit fichier SAFT-PT, requis par les autorités fiscales pour fins de vérification. Compte tenu du fait que les entreprises utilisent les systèmes les plus divers pour leur traitement des données, qui en même temps sont sujets à vérification par les autorités fiscales, il a été trouvé nécessaire de suivre une norme pour obtenir les mêmes données d'exportation indépendamment de la source afin que le vérificateur ne soit pas obligé d'acquérir des compétences dans différents systèmes. Ainsi, le format et la structure du fichier sont également décrits dans la Portaria »*

Le principe du SAFT est de créer un fichier mensuel contenant tous les tickets effectués durant cette période d'un mois.

Chaque ticket contient obligatoirement une signature HASH : une signature HASH est en fait une série unique de chiffres, de lettres et de symboles sur 172 caractères, calculé à l'aide d'une clef privée unique générée pour chaque fabricant de logiciel d'encaissement. Ce HASH est calculé en fonction de la date du ticket, du numéro du ticket, du montant du ticket et du HASH du ticket précédent. Cela permet de chaîner tous les tickets entre eux. Ce HASH est imprimé sur le ticket client. Chaque éditeur de logiciel doit avoir sa propre clé unique privée et la transmettre au Ministère des finances pour s'assurer qu'aucune intrusion étrangère ne soit à l'origine de la manipulation de données.

Tous les tickets doivent être conservés sans limite de temps dans la base de données du logiciel d'encaissement. De ce fait, si le montant d'un ticket est modifié après la création du HASH, le HASH doit être recalculé. Ce qui implique donc un recalcul du HASH de tous les tickets suivants pour respecter le chaînage. Étant donné que le HASH est imprimé sur le ticket client, il est très facile d'identifier les fraudeurs.

Un exemple de calcul de HASH du premier ticket :

2008-03-10;2008-03-10T15:58:00;FT 1/1;28.07;

Date;Date+Heure;Numéro de facture;Montant;HASH précédent vide (premier ticket)

Ce qui donne :

F8952fjEClltx2tF9m6/QTFynFjSuiboMsINZ1ag9oR5ilivgYYa0cNa0wJeWXIsf8QQVHUol303hp7Xmly5/kFOiV0Cv8QH6SF0Q5zNsDtpeFh2ZJ256y0DkJMSQqCq3oSka+9zIXXRkXgEsSv6VScCYv8VTllcGjsablP6A4=

Exemple de calcul de HASH du ticket suivant :

2008-09-16;2008-09-16T15:58:00;FT :

1/2;235.15;F8952fjEClltx2tF9m6/QTFynFjSuiboMsINZ1ag9oR5ilivgYYa0cNa0wJeWXIsf8QQVHUol303hp7Xmly5/kFOiV0Cv8QH6SF0Q5zNsDtpeFh2ZJ256y0DkJMSQqCq3oSka+9zIXXRkXgEsSv6VScCYv8VTllcGjsablP6A4=

Date;Date+Heure;Numéro de facture;Montant;HASH précédent

Ce qui donne :

wh0uUgl/fLTt9Kpb/hFwN6VIkjWZWI8R2TxtHUMyRL0a7hyQLlvoxuqGzKfzUfvAV3E1gxpKZtai5qli6Nx7unqzC4vloc6rtb3ObuxifXiBAUD95BMh31T73O6cgcwhGR0YhiV/E6jfCbihJL2B/2s+/qsaL7OY/bU651c3va0=

Et ainsi de suite...

Le fichier SAFT mensuel est en fait un fichier XML contenant :

- L'entête du commerçant exportant ce fichier.
- La liste des TVA.
- La liste des clients.
- La liste des produits.
- La liste des factures chaînées.

Ce fichier XML est passé dans un validateur en ligne avant d'être envoyé aux service fiscaux. La validation assure que le fichier respecte bien les conditions de chaînage.

Il est important de signifier que tout évitement de suppression électronique des ventes passe par une traçabilité depuis le premier moment où la vente est commencée, avant même que ne soit validé l'encaissement. Le HASH est certes calculé à l'impression du ticket. Mais la traçabilité lui est antérieure. Ainsi pour exemple, chez un restaurant, ouvrir une table et seulement la consulter entraîne une signature du « HASH contrôle » et bien sûr son indexation à la facture définitive (aujourd'hui nombre de tables s'ouvrent et disparaissent !...).

L'application de cette configuration suppose des systèmes d'encaissement déjà informatisés. Il reste à définir ce qu'il advient des caisses électroniques non informatisées. Il est envisageable de concevoir une boîte interface qui se substituerait à la caisse centrale, recueillant les données, et les expédiant au serveur fiscal. Une incitation fiscale induite par un amortissement comptable exceptionnel doit faire l'objet d'une réflexion.

ACEDISE ne s'inscrit pas dans un schéma mercantile. Il y aura des matériels voués à un remplacement. Mais il est aussi fort probable que l'expectative liée à une décision officielle de normalisation du marché conduise à un attentisme gelant momentanément ce même marché. **Quels que soient les cas de figure rencontrés, ACEDISE affirme sa volonté de sortir d'une situation délétère.**

Conscience est prise que tout ne se fera pas en un tour de main. Les étapes juridiques, techniques et sociétales augurent les difficultés à venir. Il est inéluctable de donner du temps.

Certains pays se sont concentrés sur des secteurs professionnels ciblés. La Belgique a ciblé l'HORECA. **Nous demandons en ce qui nous concerne pour la France que la réglementation retenue le soit pour tous types de commerces sans exhaustivité.**

Nous proposons notre apport direct à toute élaboration de plan d'avancement en lien avec ce rapport présent.

Effectivement, plusieurs étapes principales peuvent être actées. Nous en décelons 4 :

- **1/** Un dialogue ouvert avec l'ensemble des professions concernées et le Gouvernement, mais aussi tout organisme pouvant contribuer au processus : ACEDISE a déjà rencontré l'UMHI (Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie) ainsi que la FEBPF (Fédération des Entreprises de Boulangerie et Pâtisserie).
- **2/** Une charte unissant les membres d'ACEDISE et de tous leurs revendeurs, cautionnée par le Gouvernement, les engageant à refuser toute sollicitation de la part d'un utilisateur final, voire la vente, si le principe de transparence des transactions n'était pas établi : un label ACEDISE ferait foi de cet engagement.
- **3/** Une certification des matériels et logiciels : ACEDISE a pu déjà commencer une étude avec INFOCERT, secrétariat technique d'AFNOR Certification, chargé du développement de la certification NF dans le domaine des logiciels et des technologies de l'information.
- **4/** Une réglementation législative et conjointement des normes de fonctionnement technique ainsi qu'une structuration de leur mise en place (obligation d'un système d'encaissement, obligation de l'impression d'un ticket et contrôle possible par tout fonctionnaire assermenté, remontée des données sur un serveur...) viendront couronner les 3 gradations précédentes, constituant le but final de l'action.

Nous ne pouvons conclure ce rapport qu'en renvoyant au rapport de l'OCDE joint en annexe, dont on ne sait lequel fait suite à l'autre, ceci dit sans forfanterie, car nous n'en avons pris connaissance qu'après avoir défini celui que nous mettons à votre disposition aujourd'hui.

Le 14/05/2013,

Jean-Luc BAERT  
*Président*

*E-mail* : [jeanluc.baert@acedise.fr](mailto:jeanluc.baert@acedise.fr)

*Adresse* : Aquilae Bâtiment Céladon-1er étage

Rue de la Blancherie - 33370 ARTIGUES PRES BORDEAUX





# ANNEXE 1



# BULLETIN OFFICIEL DES IMPÔTS

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

**13 L - - 09**

N°

CONTROLE DES COMPTABILITES INFORMATISEES

**LES SYSTEMES INFORMATISES D'ENCAISSEMENT**

NOR : BUD

[DGI - Bureau CF 1]

## PRESENTATION

Le contrôle des comptabilités informatisées est commenté par deux instructions : le BOI 13 L-1-06 du 24 janvier 2006 et le BOI 13 L-2-08 du 6 mars 2008 qui rappellent les obligations comptables et fiscales des contribuables tenant leur comptabilité sur un support informatisé mais, également, qui définissent le cadre juridique du contrôle de ces comptabilités.

Le cadre juridique des logiciels de caisses s'inscrit logiquement dans celui des comptabilités informatisées. En effet, les caisses enregistreuses dotées de procédés de mémorisation et de calcul concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables et à l'élaboration des déclarations obligatoires.

L'objectif de la présente instruction est :

- de préciser la nature des systèmes informatisés d'encaissement concernés par ces dispositions ;
- de rappeler les obligations des contribuables utilisant ces systèmes informatisés d'encaissement, comme par exemple l'obligation de conservation des justificatifs, l'obligation d'un enregistrement comptable chronologique, la validation de l'enregistrement comptable, le contenu des justificatifs ;
- et enfin d'informer les contribuables, les éditeurs et les concepteurs de logiciels des risques encourus lorsqu'ils utilisent ou mettent à disposition des systèmes informatisés d'encaissement frauduleux qui permettent de procéder à des manipulations de données sur les articles, les quantités, les prix ainsi que sur la teneur et le montant des opérations enregistrées.

La présente instruction ne s'applique pas aux contribuables qui disposent de systèmes d'encaissement non informatisés.

•

---

## INTRODUCTION

### CHAPITRE 1 – LES SYSTEMES INFORMATISES D'ENCAISSEMENT

- A. DEFINITION
- B. LES CONTRIBUABLES CONCERNES [PAR LA PRESENTE INSTRUCTION](#)

### CHAPITRE 2 – LES PRINCIPES COMPTABLES ET FISCAUX APPLICABLES AUX OPERATIONS D'ENCAISSEMENT

- A. GENERALITES
- B. L'ENREGISTREMENT CHRONOLOGIQUE DES ECRITURES COMPTABLES
- C. LE PRINCIPE D'IRREVERSIBILITE DES ECRITURES
- D. LA VALIDATION OBLIGATOIRE DES ECRITURES
- E. LA PERMANENCE DU CHEMIN DE REVISION
- F. L'OBLIGATION ET LES DELAIS DE CONSERVATION DES DONNEES

### CHAPITRE 3 – LES CARACTERISTIQUES ATTENDUES DES SYSTEMES INFORMATISES D'ENCAISSEMENT

- A. LES CARACTERISTIQUES TECHNIQUES
- B. LES DONNEES A CONSERVER

### CHAPITRE 4 - LA MISE EN ŒUVRE DU CONTROLE D'UN SYSTEME INFORMATISE D'ENCAISSEMENT

- A. LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE CE CONTROLE
- B. LES MODALITES PRATIQUES DU CONTROLE D'UN SYSTEME INFORMATISE D'ENCAISSEMENT
- C. LES SANCTIONS
  - 1. Les sanctions fiscales
  - 2. Les sanctions pénales

## INTRODUCTION

1. En application des dispositions des articles L. 10 et L. 13 du livre des procédures fiscales ainsi que de l'article 54 du code général des impôts qui posent les principes du contrôle des comptabilités informatisées, **les systèmes informatisés d'encaissement de toute nature** font partie du périmètre du contrôle des comptabilités informatisées (paragraphe 35 de l'instruction 13 L 1-06 du 24 janvier 2006).

2. Afin de prévenir les risques potentiels liés à l'utilisation de ces systèmes, le contribuable doit s'assurer que celui utilisé respecte les obligations comptables et fiscales et permet le contrôle des résultats déclarés.

Il ressort d'ailleurs de la jurisprudence du Conseil d'Etat et notamment des arrêts n° 13 374 du 13 juillet 1979, n° 70 748 du 8 août 1990, n° 217 703 du 30 décembre 2002 et n° 65 359 du 17 juin 2005 que le contribuable doit être en mesure de justifier le montant des recettes enregistrées en comptabilité.

3. La présente instruction rappelle les règles qui régissent l'utilisation de systèmes informatisés d'encaissement.

Elle définit tout d'abord les systèmes et les contribuables concernés.

Elle présente ensuite les principes tenant aux obligations comptables et fiscales du contribuable applicables aux écritures d'encaissement et commente les exigences attendues des systèmes.

Elle décrit enfin les modalités de contrôles de ces systèmes et rappelle les conséquences fiscales et les sanctions pénales du non-respect des principes énoncés.

## CHAPITRE 1 : LES SYSTEMES INFORMATISES D'ENCAISSEMENT

### A. DEFINITION

4. Un système informatisé d'encaissement est composé d'un matériel doté d'une capacité de stockage interne ou externe des données informatiques qui permet, au moyen du logiciel dont il est équipé, d'enregistrer des opérations d'encaissement, notamment de ventes ou de prestations de service.

Ces systèmes informatisés d'encaissement couramment appelés « caisses enregistreuses » existent sous des formes différentes. A titre d'illustration, on peut citer notamment les types suivants :

- le système de caisse autonome (caisse enregistreuse isolée) qui dispose d'une capacité de traitement, de conservation et de restitution des opérations d'encaissement. Les états de sortie de ce type de caisse sont nécessairement ressaisis pour être comptabilisés ;
- le système de caisse ou de point de vente relié directement à un système informatisé ou par le biais d'un concentrateur : il intègre, outre les capacités propres au système de caisse autonome, la possibilité de générer automatiquement dans la comptabilité les écritures comptables des opérations d'encaissement et de vente ;
- le système de caisse informatisé (ex. caisses ou terminaux reliés à un ou plusieurs ordinateurs) : il dispose de fonctionnalités supplémentaires à celles évoquées précédemment et qui consistent par exemple à proposer des fonctions de gestion complémentaires (gestion de stock, gestion client,...).

5. Tous les systèmes informatisés comptables, tous les systèmes de gestion des recettes ou des ventes, et notamment les caisses enregistreuses dotées de procédés de mémorisation interne ou externe et de calcul, **dont les informations, données et traitements concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables et à l'élaboration des déclarations obligatoires**, sont inclus dans le périmètre de contrôle de la comptabilité informatisée, que le système de caisse soit autonome (saisie manuelle des recettes en comptabilité selon une périodicité variable) ou relié automatiquement à la comptabilité du contribuable (§ 35 de l'instruction 13 L 1-06 du 24 janvier 2006).

6. **L'ensemble des opérations d'encaissement doit être enregistré dans le système informatisé en respectant l'ordre chronologique séquentiel des événements (cf. paragraphe 17).**

7. Les informations doivent être conservées sur support informatique pendant la durée d'au moins 3 ans prévue à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales puis, à l'issue de ces 3 ans et tout au long du délai général de conservation de 6 ans défini dans ce même article, sur tout support au choix du contribuable.

8. **La caisse ou le système informatisé d'encaissement peut comporter ou non l'édition d'un ticket de caisse. Sa production peut être obligatoire au regard de certaines dispositions du Code de la consommation.**

9. Il est précisé que la conservation des données de l'encaissement sur support informatique répondant aux conditions prévues à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales exonère de la conservation, en sus, des doubles de rouleaux de caisse témoin papier.

10. En revanche, la présentation des doubles de rouleaux de caisse papier ne saurait se substituer valablement aux données établies et conservées sur support informatique qui figurent dans le journal détaillé des recettes.

## **B. LES CONTRIBUABLES CONCERNES PAR LA PRESENTE INSTRUCTION**

11. Il s'agit des contribuables astreints à tenir et à présenter des documents comptables et dont le système informatisé d'encaissement participe directement ou indirectement à la justification d'une écriture comptable.

12. Ce sont ceux qui exercent une activité industrielle et commerciale, agricole ou non commerciale, quels que soient la nature de l'activité ou le régime d'imposition.

13. Les contribuables disposant de caisses enregistreuses non informatisées pour les besoins de leur activité ne sont pas visés par les dispositions de la présente instruction. Ils doivent néanmoins s'assurer que les matériels utilisés leur permettent de respecter l'ensemble des principes comptables et fiscaux.

13-1. Il est précisé que les dispositions relatives aux obligations des établissements de spectacles commentées dans le BOI 3 E-2-07 du 5 décembre 2007 ne sont pas modifiées par la présente instruction.

## **CHAPITRE 2 : LES PRINCIPES COMPTABLES ET FISCAUX APPLICABLES AUX OPERATIONS D'ENCAISSEMENT**

### **A. GENERALITES**

14-1. Le fonctionnement du système informatisé d'encaissement doit permettre le respect des obligations comptables et fiscales, telles que l'obligation de représentation des documents obligatoires visée à l'article 54 du code général des impôts, et reprises dans l'instruction 13 L-1-06 aux paragraphes 14 à 18.

15-16. Le système doit également assurer le respect des autres obligations, tenant à l'identification des enregistrements au moyen d'une numérotation continue et chronologique, à l'enregistrement de l'ensemble des étapes de l'opération d'encaissement (exemples : commande, vente, facturation, ticket, ...) jusqu'à leur validation, à l'irréversibilité des écritures comptables correspondantes, à la permanence du chemin de révision et à la conservation des données.

### **B. L'ENREGISTREMENT CHRONOLOGIQUE DES ECRITURES COMPTABLES**

16-1. Les articles L. 123-12 à L. 123-24 du code de commerce font obligation à toute personne physique ou morale, ayant la qualité de commerçant de procéder à l'enregistrement comptable chronologique des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise.

17-18. Pour ce faire, il est indispensable que le système informatisé d'encaissement attribue à chaque pièce justificative relative aux opérations constatant un encaissement, un **numéro de séquence continu, unique et chronologique.**

18-1. Il s'agit d'une obligation concernant l'ensemble des contribuables ayant la qualité de commerçant, car même s'il est possible pour les contribuables relevant du régime des micro-entreprises défini à l'article 50-0 du code général des impôts de globaliser leurs recettes journalières si ces dernières sont inférieures à 76 €, il n'en reste pas moins qu'ils doivent être en mesure de présenter le détail de leurs recettes professionnelles c'est-à-dire de chacune des opérations d'encaissement, à l'occasion d'un contrôle par exemple.

19-2. Par ailleurs, dans le cas où plusieurs caisses comptabilisent les opérations d'un même point de vente, il est nécessaire de pouvoir **identifier la caisse ou le point de saisie** s'il s'agit d'un terminal. De plus, afin d'éviter que des opérations aient le même numéro d'enregistrement, chaque caisse ou point de saisie doit prévoir une **séquence chronologique continue.**

20-21. Dans la mesure où l'identifiant doit être unique, il en résulte que son attribution est irréversible et intangible. Cet identifiant est le lien entre l'écriture comptable, chacune des pièces justificatives produites par le système informatisé d'encaissement sur lesquelles il doit figurer et les données de l'encaissement.

24-22. Le logiciel doit prévoir des fonctions techniques spécifiques rappelant notamment l'obligation d'une clôture périodique des enregistrements chronologiques afin de figer les enregistrements de la période ainsi que des fonctionnalités permettant par exemple la consultation ou l'édition des écritures.

L'opération de clôture de période d'un logiciel d'encaissement doit permettre l'édition d'états tels que par exemple, l'impression du journal de caisse, du journal de recettes ou bien du journal des ventes.

### C. LE PRINCIPE D'IRREVERSIBILITE DES ECRITURES

22-23. L'irréversibilité et l'intangibilité des opérations d'encaissement et des écritures comptables validées sont deux des critères permettant de donner à une comptabilité son caractère régulier et probant.

23-24. L'encaissement s'analysant comme un enregistrement comptable constitué d'un ensemble de données élémentaires, il doit être constaté « sans blanc, ni altération » c'est à dire faire l'objet, dans un système informatisé, d'une procédure de validation qui interdit toute modification ou suppression de cet enregistrement (article 420-5 du règlement CRC).

### D. LA VALIDATION OBLIGATOIRE DES ECRITURES

24-2. Pour les comptabilités tenues au moyen de systèmes informatisés, le caractère définitif des enregistrements du livre-journal est assuré par une procédure de validation qui interdit toute modification ou suppression de l'enregistrement ainsi validé.

Dans le cas d'une opération d'encaissement, le caractère définitif de l'opération intervient au moment de l'acceptation par le client, concrétisée par le paiement de cette opération inscrit sur la bande de contrôle.

25-2. L'opération de validation rend l'écriture définitive et interdit toute modification ou suppression de celle-ci. Toute rectification d'erreurs commises lors de l'écriture d'origine nécessitera la contre passation de celle-ci.

26-2. La validation est une action volontaire activée par une fonction du logiciel et qui consiste à figer les données de l'encaissement. Cette validation doit respecter les conditions indispensables suivantes telles que décrites aux paragraphes 19 à 24 de l'instruction déjà citée qui prévoient notamment que :

- cette fonctionnalité doit rendre toute modification ultérieure impossible ;
- cette fonctionnalité est obligatoire. A défaut, l'ensemble des éléments enregistrés ne pourra donner aux livres comptables et notamment le livre-journal, leur caractère régulier, sincère et probant ;
- le logiciel ne doit pas prévoir de fonctions permettant la suppression d'un encaissement validé ;
- la validation suppose d'associer à chaque étape de l'opération d'encaissement une date de validation et la référence à la pièce justificative qui la justifie dans le but également de s'assurer de la permanence du chemin de révision.

Le logiciel peut prévoir un message à destination de l'utilisateur l'informant du caractère irréversible de la procédure de validation de l'écriture d'encaissement.

### E. LA PERMANENCE DU CHEMIN DE REVISION

27-2. Il doit être possible de reconstituer à partir des pièces justificatives l'ensemble des opérations enregistrées dans le système informatisé d'encaissement ainsi que les écritures comptables définitives qui en découlent afin de s'assurer du bon enregistrement des mouvements qui affectent le patrimoine de l'entreprise. Ceci est rendu possible grâce à l'opération de validation.

28-2. Dans un système informatisé d'encaissement, la permanence du chemin de révision est assurée au moyen des données élémentaires enregistrées dans le système même.

29-3. Par ailleurs, le nombre de données validant un encaissement doit être exhaustif et détaillé y compris lorsque le nombre d'opérations d'un montant identique enregistrées dans une même journée ou période est important.

30-3. Le Plan Comptable Général, à son paragraphe 420-3, précise que « chaque écriture s'appuie sur une pièce justificative datée, établie sur papier ou sur un **support assurant la fiabilité, la conservation et la restitution en clair** de son contenu pendant les délais requis ».

31-3. Dès lors, la justification de l'écriture globale passée en comptabilité chaque jour réside dans le détail des opérations d'encaissements qui sont intervenues au cours de cette journée. Il est donc essentiel que le contribuable soit en mesure de justifier l'ensemble des mouvements réalisés à partir de la caisse enregistreuse pour les ventes au comptant et, ainsi que le rappelle l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 1979, n° 13.374,

assemblée plénière, le contribuable a l'obligation de produire les justificatifs de nature à établir la réalité des recettes déclarées. L'arrêt du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mars 1978, n°2694, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sections, a jugé dans le même sens.

**32-3.** Les systèmes doivent prévoir la fonction de « clôture de caisse » ainsi que l'édition d'un journal détaillé des opérations effectuées pour justifier la situation de la caisse au moment de sa clôture. Les informations suivantes afférentes à cette clôture doivent être archivées :

- la date et l'heure de clôture ;
- le numéro séquentiel du journal ;
- l'identification de la caisse clôturée dans le cas où il y aurait plusieurs caisses ;
- les totaux globaux de la précédente clôture et de la clôture courante.

**33-3.** De la même manière, une fonction de « clôture de période » doit être prévue dans le logiciel. Cette clôture peut être selon les exigences propres à chaque activité soit quotidienne, soit hebdomadaire, soit mensuelle. La clôture de période doit s'effectuer avant l'ouverture de la période suivante.

Un journal des recettes ou bande de contrôle qui retrace les opérations effectuées justifiant la situation de caisse, est édité à chaque clôture. Les informations propres à cette clôture doivent être archivées :

- la date et l'heure de clôture ;
- le numéro séquentiel du journal ;
- l'identification de la caisse clôturée dans le cas où il y aurait plusieurs caisses ;
- les totaux globaux de la précédente clôture et de la clôture courante.

Tout écart constaté lors de la clôture de période doit faire l'objet d'un traitement particulier qui doit être enregistré et archivé.

**34-3.** La clôture de la période rend intangible toutes les données enregistrées pour la période clôturée et rend impossible toute opération complémentaire sur cette période.

## F. L'OBLIGATION DE CONSERVATION DES DONNEES

**35-3.** L'article L. 102 B du livre des procédures fiscales définit l'obligation et les délais de conservation des documents sur lesquels l'administration peut exercer son droit de contrôle.

D'une manière générale, les livres, registres, documents ou pièces sur lesquels peuvent s'exercer les droits de communication, d'enquête et de contrôle de l'administration doivent être conservés pendant une durée de 6 ans. Lorsque ces documents sont établis ou reçus sur support informatique, ils doivent être conservés sur support informatique pendant une durée d'au moins 3 ans. A l'issue de ce délai de 3 ans, et jusqu'à l'expiration du délai général de conservation de 6 ans, les documents sont conservés sur tout support au choix du contribuable.

**36-3.** Il en va de même pour les données des encaissements enregistrés et validés au moyen d'un logiciel de caisse dans la mesure où elles retracent les étapes de ces opérations.

La conservation de ces données permet de s'assurer de la réalité de chaque transaction et de garantir la permanence du chemin de révision.

Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une jurisprudence constante comme le rappelle l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 1979 qui rapporte qu'« est dépourvue de valeur probante la comptabilité dans laquelle les recettes ne sont assorties d'aucune justification » et l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 août 1990 qui précise qu'« une comptabilité n'est pas probante si les recettes journalières ne sont justifiées qu'en présentant des bandes de caisse enregistreuse ne comportant pas la désignation des articles ».

**37-3.** Outre cette obligation de conservation, les contribuables doivent fournir, en cas de mise en œuvre des dispositions du c du II de l'article L. 47 A, les données du système informatisé d'encaissement dans un format conforme aux normes prévues par l'administration fiscale à l'article A. 47 A-1 du livre des procédures fiscales.

**38-3.** Afin de permettre l'accès aux données informatisées et leur exploitation dans un format permettant la remise de fichiers lisibles pour l'administration dans le cadre d'un contrôle, le logiciel qui équipe le système informatisé d'encaissement doit **absolument** prévoir des fonctionnalités dont les paramètres reprennent l'ensemble des obligations fiscales de conservation et de présentation. Il doit notamment conserver les fichiers des données d'encaissements, les fichiers récapitulant les clôtures de caisse et de période ou encore les fichiers à caractère permanent ou référentiel (tarif, codes des articles, etc.).

**39-4.** D'autre part, la documentation du logiciel équipant le système informatisé d'encaissement doit **obligatoirement** être conservée **par l'utilisateur**, comme cela est rappelé à l'article L. 102 B-II du livre des

procédures fiscales, dans la mesure où elle seule permettra la vérification des résultats obtenus et présentés par le contribuable à l'issue des traitements réalisés à partir des données enregistrées.

### CHAPITRE 3 : LES EXIGENCES CARACTERISTIQUES ATTENDUES DES SYSTEMES INFORMATISES D'ENCAISSEMENT

#### A. LES EXIGENCES CARACTERISTIQUES TECHNIQUES

40.4. Les systèmes informatisés d'encaissement associent des ressources matérielles et des programmes informatiques qui permettent de collecter et de stocker des données et, en fonction des paramètres enregistrés, de traiter et restituer ces informations.

41.4. Les principales composantes d'un logiciel de caisse, sont :

- les données élémentaires qui concourent directement ou indirectement à la constitution d'une écriture comptable et contribuent à justifier ce qui est retranscrit en comptabilité. L'administration peut demander à accéder aux données du système de caisse ainsi qu'aux données des tables de paramétrage ou de codification (ex. codes prix, codes TVA, codes articles, etc.) ;
- les traitements : ce sont les opérations automatisées qui contribuent à la collecte des données élémentaires, à leur saisie, à leur enregistrement, à leur modification, à leur classement, à leur tri, à leur conservation, à leur destruction, à leur restitution et à leur édition.

L'analyse de ces traitements et de leurs résultats permet de s'assurer de la permanence du chemin de révision au moyen de tests sur les fonctionnalités du système et de l'examen des conditions d'utilisation du système (règles de gestion, paramétrages, contrôle interne, etc...).

L'audit du système informatisé d'encaissement permettra notamment de s'assurer de ses possibilités :

- la présence de certaines fonctions comme l'ouverture et la fermeture de caisse, le mode « école », le mode « simulation », la fonction « commerçant » pour l'utilisateur ou la fonction « fournisseur » pour la maintenance, etc. ;
- le référencement des pièces justificatives (ex. bon de commande, ticket de caisse, facture, etc.) à chaque étape de la validation d'une opération d'encaissement ;
- l'édition des états divers se rapportant aux impératifs comptables et fiscaux (ex. rapports de restitution tels que journaux, tickets, factures, etc.) ;
- la documentation : outre l'objectif informatique destiné à apporter au vérificateur la compréhension et la connaissance du système d'information équipé d'un logiciel standard ou spécifique, la documentation doit également expliciter précisément les règles de gestion des données et des fichiers qui impactent la formation des résultats comptables et fiscaux.

#### B. LES DONNEES A CONSERVER

42.4. La justification des enregistrements des opérations d'encaissements suppose que, outre les données définies dans l'instruction 13 L-1-06 du 24 janvier 2006, les mentions suivantes propres à l'opération soient conservées :

- **les données générales :**
  - l'identification du contribuable (informations légales, nom, adresse, ...) ;
  - le numéro de séquence chronologique, unique et continu, la date, l'heure, la minute et la seconde des données de l'encaissement, l'identification de la caisse ou du point de saisie et du vendeur en application des articles L. 123-12 du code de commerce et 410-6 du règlement CRC ; en effet, dans le cas d'un enregistrement unique en fin de journée, le contribuable doit pouvoir fournir le détail de ses recettes et ce, afin de pouvoir vérifier par exemple l'étalement des opérations dans une journée et donner une indication sur la réalité des enregistrements des encaissements ;
  - le total TTC de l'opération, le total TTC après remise, le total TTC par mode de règlement. Ces mentions valident l'enregistrement comptable par la vérification de chacune des données des opérations d'encaissement et des pièces justificatives (ticket, facture, note,...) qui y sont attachées en application du principe de la permanence du chemin de révision prévu par les articles 420-5 et 420-3 du règlement CRC et du principe d'irréversibilité des écritures validées en application des articles 420-5 du règlement CRC et 286-I-3° du code général des impôts.

- **les données propres au produit ou au service en application des articles 420-2 et 420-4 du règlement CRC portant sur l'origine, le contenu et l'imputation des données :**
  - la désignation du produit ou du service, la quantité, le prix unitaire TTC, le taux de TVA appliqué afin de disposer du détail des recettes dans l'ordre chronologique de leur enregistrement ;
  - le mode de règlement et le total par mode de règlement afin de justifier du mode de paiement de l'opération.

**43.4.** Bien entendu, rien ne s'oppose à ce que, pour les besoins propres de l'activité ou de l'entreprise, des données complémentaires soient conservées pour chaque opération d'encaissement en complément de ces données obligatoires.

#### CHAPITRE 4 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCEDURE DE CONTROLE D'UN SYSTEME INFORMATISE D'ENCAISSEMENT

##### A. LES CONDITIONS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE CE CONTROLE

**44.4.** Un système informatisé d'encaissement combine à la fois des données externes enregistrées et validées par l'utilisateur et un programme informatique qui permet de les organiser selon les paramètres définis par le contribuable.

**45.4.** Ces paramètres doivent permettre de respecter l'ensemble des dispositions fiscales et comptables en vigueur.

En effet, les données d'encaissement constituent la base des écritures comptables qui déterminent le résultat comptable et fiscal du contribuable concerné.

A ce titre, les logiciels informatisés d'encaissement qui enregistrent ces données sont susceptibles d'être vérifiés par l'administration fiscale et ils entrent donc dans le périmètre du contrôle des comptabilités informatisées.

**46.4.** L'article L. 10 du livre des procédures fiscales et le deuxième alinéa de l'article L. 13 du livre précité ainsi que l'article 54 du code général des impôts constituent le cadre légal autorisant les agents de l'administration fiscale à contrôler, analyser les données élémentaires de l'encaissement, les traitements réalisés et la documentation du logiciel.

##### B. LES MODALITES PRATIQUES DU CONTROLE D'UN SYSTEME INFORMATISE D'ENCAISSEMENT

**47.4.** Le domaine d'investigation du service vérificateur, défini notamment aux articles L. 10 et L. 13 du livre des procédures fiscales, énonce que « *lorsque la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés, le contrôle porte sur l'ensemble des informations, données et traitements informatiques qui concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables ou fiscaux et à l'élaboration des déclarations rendues obligatoires par le code général des impôts ainsi que sur la documentation relative aux analyses, à la programmation et à l'exécution des traitements* ».

**48.4.** Ainsi, le service peut vérifier le respect de l'ensemble des obligations du contribuable et notamment celles relatives à la conservation des justificatifs, à la chronologie et à la validation des enregistrements comptables et à l'obligation de conservation des données.

Dans le cadre d'un contrôle, il peut envisager de réaliser des traitements informatiques sur le fondement du paragraphe II de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales.

**49.5.** Le contrôle porte également sur les fonctionnalités des systèmes informatisés d'encaissement et l'étendue des possibilités qu'elles offrent.

**50.5.** Le contrôle d'un système informatisé d'encaissement ne peut donc consister en la consultation d'éditions sur support papier de bandes de caisse.

En effet, si ces dernières peuvent permettre de visualiser les données de l'encaissement, elles ne peuvent en aucun cas se substituer à l'original de l'écriture qui correspond à l'opération enregistrée dans le système informatisé d'encaissement.

**51.5.** A ce propos et afin de permettre le contrôle complet du système informatisé d'encaissement, les ~~dispositions du~~ II de l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales ~~rappellent-dispose~~ notamment que les contribuables doivent conserver l'ensemble des informations, données et traitements sur support informatique pendant 3 ans.

## C. LES SANCTIONS

### 1. Les sanctions fiscales

#### a. La comptabilité non régulière et/ou non probante

**52-5.** Les informations, données et traitements des systèmes informatisés d'encaissement, dans la mesure où ils concourent directement ou indirectement à la formation des résultats comptables et à l'élaboration des déclarations obligatoires, entrent dans le périmètre du contrôle de la comptabilité informatisée.

**53-5.** En cas de manquement aux obligations comptables et fiscales, les constatations effectuées sur place peuvent conduire à considérer que la comptabilité présentée est irrégulière et/ou non probante. Pour illustrer les situations pour lesquelles la comptabilité peut être considérée comme irrégulière ou non probante, il convient de se référer utilement aux exemples non exhaustifs proposés dans l'instruction 13 L-1-06 du 24 janvier 2006.

**54-5.** Les constatations matérielles sont formalisées par écrit dans un procès-verbal ou dans la proposition de rectifications.

Le rejet de la valeur probante et sincère de la comptabilité présentée est appréciée avec discernement par le service vérificateur au vu de l'étendue et de la gravité des manquements constatés.

#### b. L'opposition à contrôle fiscal

**55-5.** La procédure prévue à l'article L. 74, 2<sup>ème</sup> alinéa du livre des procédures fiscales peut être envisagée dès lors que les modalités de contrôle définies à l'article L. 47 A-II du livre des procédures fiscales ne peuvent être mises en œuvre.

Les exemples non limitatifs proposés dans l'instruction de 2006 (§ 163) trouvent également à s'appliquer s'agissant des utilisateurs de systèmes informatisés d'encaissement.

### 2. Les sanctions pénales

**56-57.** En application de la Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, l'article 323-3-1 du code pénal dispose que « *le fait, sans motif légitime, d'importer, de détenir, d'offrir, de céder ou de mettre à disposition un équipement, un instrument, un programme informatique ou toute donnée conçus ou spécialement adaptés pour commettre une ou plusieurs des infractions prévues par les articles 323-1 à 323-3 est puni des peines prévues respectivement pour l'infraction elle-même ou pour l'infraction la plus sévèrement réprimée.* ».

**57-58.** Cette disposition est donc susceptible de s'appliquer aussi bien aux personnes qui vendent ces logiciels qu'à celles qui les détiennent dès lors que le logiciel comporte des fonctionnalités permissives qui, si elles sont utilisées, permettent de réaliser volontairement des opérations prohibées au regard des principes comptables et fiscaux (exemples : suppression d'encaissement validé, absence de clôture de caisse) ou encore, que le logiciel permette de minorer de manière automatique les recettes encaissées au moyen de fonctionnalités inhérentes à son fonctionnement.

**58-5.** Ainsi, le simple fait pour un utilisateur de posséder un logiciel frauduleux au sens de l'alinéa précédent ou bien la mise en œuvre des fonctions proscrites en vue de modifier sa comptabilité en violation des règles comptables et fiscales en vigueur afin d'éluder ou de minorer l'impôt exposera cet utilisateur à des poursuites pénales sur le fondement de l'article 323-3 du code pénal.

**59-6.** L'éditeur d'un logiciel qui propose, en toute connaissance de cause, des fonctions prohibées dans la mesure où le produit qu'il vend permet au contribuable de violer les règles comptables et fiscales en vigueur s'expose également à des poursuites pénales sur le fondement de l'article 323-3 du code pénal.

**60-61.** S'agissant des systèmes informatisés d'encaissement, les exemples ci-après illustrent, sans être exhaustifs, des situations qui pourraient permettre la mise en œuvre des dispositions de l'article 323-3-1 du code pénal :

- la modification de la répartition entre les différents modes de paiements pour soustraire une partie des encaissements espèces ;
- le fait de revenir sur un ticket édité pour en modifier le contenu en minorant le nombre d'articles vendus (par exemple le nombre de plats dans un restaurant) et donc le montant final ;

- l'utilisation de la fonction « école » pour enregistrer de véritables ventes et éluder toutes les recettes ainsi comptabilisées ;
- l'utilisation d'une combinaison de touches permettant d'effacer des opérations après remise aux clients de la facture comptabilisée.

| [64-6.](#) Il est précisé que les peines encourues pour ce type de délit pénal sont de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

Le Directeur Adjoint,

Jean-Louis GAUTIER

## **Annexe**

### **Article 323-1 du code pénal**

Le fait d'accéder ou de se maintenir, frauduleusement, dans tout ou partie d'un système de traitement automatisé de données est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende.

Lorsqu'il en est résulté soit la suppression ou la modification de données contenues dans le système, soit une altération du fonctionnement de ce système, la peine est de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.

### **Article 323-2 du code pénal**

Le fait d'entraver ou de fausser le fonctionnement d'un système de traitement automatisé de données est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende

### **Article 323-3 du code pénal**

Le fait d'introduire frauduleusement des données dans un système de traitement automatisé ou de supprimer ou de modifier frauduleusement les données qu'il contient est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende.

### **Article 323-3-1 du code pénal**

Le fait, sans motif légitime, d'importer, de détenir, d'offrir, de céder ou de mettre à disposition un équipement, un instrument, un programme informatique ou toute donnée conçus ou spécialement adaptés pour commettre une ou plusieurs des infractions prévues par les articles 323-1 à 323-3 est puni des peines prévues respectivement pour l'infraction elle-même ou pour l'infraction la plus sévèrement réprimée.

# ANNEXE 2

## Var – Cuers / OMC Gervais :

### Notre enquête sur la fraude à la caisse enregistreuse



Il faut se poser la question de savoir pourquoi certaines sociétés informatiques, comme OMC Gervais basée à Cuers, offriraient un soft permettant de minorer le chiffre d'affaire de leur clientèle. Car OMC Gervais n'est, bien entendu, pas la seule à user de ces pratiques. Pour bien comprendre le système, il faut s'introduire à l'intérieur. Voici le témoignage de Yanch qui en dit long sur l'obligation de résultat des sociétés en cause :

« Il y a quelques années, grand adepte du logiciel libre, j'avais décidé avec un ami de diffuser un logiciel libre qui s'appelle Open Bravo, logiciel de gestion d'entreprise. Un des modules de ce logiciel s'appelle Open POS, c'est la partie POS (Point Of Sale) ou caisse enregistreuse qu'il nous semblait intéressant de proposer aux commerçants. Nous avons donc démarché quelques commerçants, que ce soit par relation ou par contact direct, de Grenoble à Paris, la majorité étant des bars restaurants. Eh bien, vous savez quoi ? Une fois que nous avons fait notre présentation des capacités du logiciel, la question qui venait systématiquement était : « Comment je fais pour le black ? »

**Autrement dit, il existe bien une demande, une obligation de résultat voulu par le client.** Si vous n'offrez pas votre cadeau, passez votre chemin, d'autres le feront à votre place. : « Faites-vous passer pour un client en louant un local commercial pour une journée et faites venir tous les vendeurs de systèmes de caisse et posez leur chaque fois la question : « Comment je fais pour le black ? » Vous devriez avoir environ 100% de réponses du type : « on a une clé USB » ou « on vous installe un petit soft à part. » Renchérit Yanch. Dans ces conditions, dur de résister à la tentation de l'offre tant la demande est pressante.

Sur le site de Médiapart, nous avons trouvé un autre témoignage : « C'est impossible de vendre une caisse si on ne peut pas faire du black! » Dans ce contexte, il est

difficile de dire non. Gageons que ce système frauduleux ne soit pas l'apanage de la majorité des vendeurs de caisses enregistreuses. Mais l'opprobre s'est déversé sur cette profession et il est étonnant qu'une affaire comme celle de OMC Gervais n'éclate qu'aujourd'hui au grand jour quand on connaît le nombre impressionnant (plus de 20 000) de clients soupçonnés de fraude. Une grande partie de l'économie varoise.

Ainsi, l'entreprise Restomax, basée en Belgique, spécialisée dans les caisses enregistreuses, a fourni pendant plusieurs années des logiciels aux restaurants pour permettre de dissimuler des paiements au noir. Le logiciel se présentait sous la forme de clé USB à introduire dans la caisse. En 2010, la société informatique Alliadis, basée dans le Gard, proposait déjà un tel logiciel à ses clients. En février 2012, Vingt et un restaurateurs et gérants de débits de boissons du Var, ont été reconnus coupables de fraudes après avoir installé un logiciel permissif dans leur caisse enregistreuse qui minimisait leurs recettes. Selon le Figaro, l'analyse des caisses enregistreuses révélait la présence d'un logiciel, installé gratuitement par le fournisseur des appareils et qui permettait en tapant sur une simple touche « d'effacer des tables » et « de dissimuler les paiements en espèces. » Selon le parquet de Draguignan, les 21 restaurateurs poursuivis et condamnés ne représentaient que la partie immergée d'une vaste fraude.

“La fraude est un mal nécessaire” s'insurge un restaurateur pris la main dans le sac, sur le site belge DH.be : « Les enquêteurs venus perquisitionner chez nous et dans plusieurs autres établissements le savent très bien. Cela a toujours été ainsi. Je ne comprends pas pourquoi subitement on se décide à contrôler les restos. Qu'ils arrêtent de nous harceler, nous les gens qui offrons du boulot. S'ils veulent s'attaquer à la fraude, ils devront fermer tous les restaurants alors »

En Août 2010, une note d'information émanant du Duché du Luxembourg stipulait que le fléau des manipulations frauduleuses des caisses enregistreuses se situait à un niveau européen : « De récentes études de groupes de travail de l'OCDE et de la Commission européenne, font état de manipulations systématiques de caisses enregistreuses, directement liées à la comptabilité et à la gestion de stock d'entreprises. Ces faits sont corroborés par de récents contrôles sur place de l'administration. Le logiciel-type de fraude fait, soit déjà partie du système d'exploitation implémenté par le constructeur, soit est installé spécifiquement par l'utilisateur final, avec comme résultat identique de diminuer fictivement le chiffre d'affaires ou de servir à des fins de blanchiment. Les conséquences financières pour les Trésors publics sont qualifiées par les études « d'énormes ». Parmi les secteurs les plus en ligne de mire figurent la restauration, les salons de coiffure, les taxis et les magasins d'alimentation. »

Et pourtant, il existe bel et bien une solution qui aurait dû être mise en place par les autorités compétentes : équiper la caisse enregistreuse d'un système de contrôle. Ce dernier est composé d'une « boîte noire » et d'une carte de lecture. « Les données ne pourront plus être modifiées à partir du moment où elles sont introduites. Si elles le sont, le module de contrôle le détectera », indique Jan De Loddere, du SPF Finances. Dès juillet 2013, les systèmes seront installés en Belgique et concernera dans un premier temps la restauration. Les producteurs et les distributeurs de caisses enregistreuses sont eux attentifs à cette évolution de la législation. Il leur

incombera de mettre sur le marché des équipements agréés. Pour Thierry Neyens, président de l'organisation professionnelle Fed Horeca Wallonie : « Nous espérons voir les cow-boys de la profession exclus et notre image positivement renforcée, avec cette évolution ».

Les producteurs de caisses enregistreuses et de modules de contrôle (Fiscal Data Controllers) pourront alors développer des systèmes de caisses enregistreuses et des modules de contrôles adaptés et les présenter pour certification au SPF Finances. Après certification favorable, ils pourront mettre effectivement ces appareils sur le marché.

L'avis de la Rédaction : **On ne comprend pas qu'un tel système de contrôle ne soit toujours pas d'actualité en France.** En laissant le libre arbitre aux seuls acteurs du marché, on ne peut que s'aventurer dans des dérapages conséquents autant du côté du vendeur que de l'acheteur (sociétés qui commercialisent les caisses enregistreuses et leurs clients). Lequel des deux est le vrai coupable....La promiscuité de leurs besoins incite à la réflexion sur ce point.

**Source:** <http://cuers-infos.com/var-cuers-omc-gervais-notre-enquete-sur-la-fraude-a-la-caisse-enregistreuse/>



# ANNEXE 3

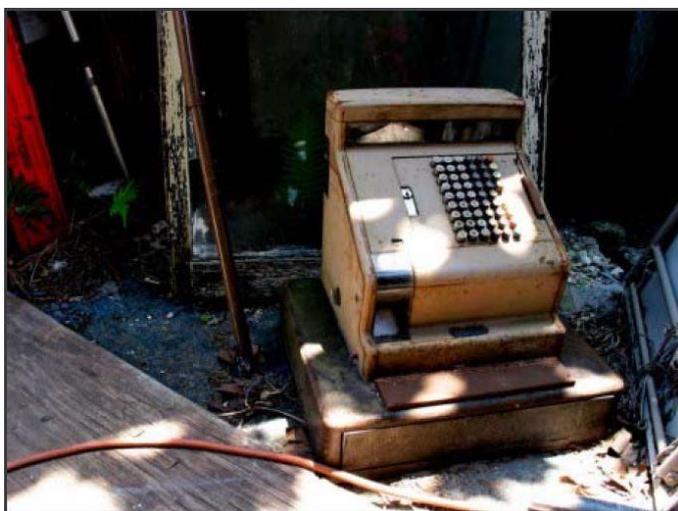
Patrons d'un bar, ils font du black. Et vous disent comment | Rue89 Eco

"PLUS ON A, PLUS ON PREND"

## Patrons d'un bar, ils font du black. Et vous disent comment

David Perrotin / Rue89

Avec le « cash » que le fisc n'aura pas, les deux gérants de ce petit établissement dansant, qui dévoilent les astuces de la restauration, se payent essence et loisirs.



Une vieille caisse enregistreuse ([Cdsessums/Flickr/CC](#))

« **100% de la restauration fait du black.** »

Avant même de les rencontrer, Jérôme et Guillaume -les prénoms ont été modifiés- me préviennent que cette pratique est systématique dans leur secteur. Leur affaire, un petit bar dansant à Paris, a moins d'un an : ils ne savent pas encore quel va être leur bénéfice annuel. Mais dès le départ, ils savaient qu'ils joueraient sur deux tableaux : le chiffre d'affaires officiel et le compte officieux.

Leur analyse est plus dramatique que celle de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos). La semaine dernière, la caisse nationale des Urssaf a publié un rapport thématique sur le travail illégal en France, et estimé :

« En 2011, les informations recueillies ont permis de mettre en évidence un taux national de fraude détectée de 7,3% des établissements contrôlés et un taux de dissimulation de 2,4% des salariés auditionnés. »

Premier secteur sur la liste noire des Urssaf : les hôtels, cafés et restaurants, où 5,8% des salariés auditionnés sont concernés par le travail au noir.

### « On le fait parce qu'on peut le faire »

Jérôme et Guillaume n'ont aucun scrupule : pour eux, les taxes « sont un obstacle à la création d'entreprise ». Selon Jérôme, quand on prend un commerce comme un bar, le black va forcément avec :

« Dès le début, on savait qu'on allait faire du black. Si tu n'en fais pas, tu ne gagnes pas ta vie ou alors tu as le même salaire que tes employés. Cela fait partie de l'intérêt de monter une affaire, donc on le fait parce qu'on peut le faire. »

Pour les deux gérants, il ne peut y avoir qu'une « infime minorité de la profession » qui respecte les lois.

### Le « cash » ne laisse pas de traces

Les autres, bars ou restaurants, profitent de deux choses :

- les clients paient beaucoup en liquide, ce qui ne laisse pas de traces (c'est de moins en moins vrai pour les clients des restaurants, qui paient en Ticket-Restaurant ou par carte bancaire) ;
- les approvisionnements et les marges d'erreur permettent de frauder, sans que le fisc ne s'en aperçoive, sur les registres des achats et des stocks. On « tolère » environ 15% de marge d'erreur pour un bar : un « shot » est censé contenir 4 cl d'alcool mais un serveur peut se tromper, en renverser, casser une bouteille, etc.

Guillaume estime à 20% la part dissimulée de leur chiffre d'affaires :

« Si on veut éviter d'alerter le fisc, tout le monde sait qu'il ne faut pas cacher plus que 15% à 20% de notre chiffre d'affaires. Mais dans la profession, certains montent à 50%. »

### Dessous de table à l'achat du fonds de commerce

Selon ces deux patrons, un des facteurs qui « oblige » à ne pas tout déclarer est l'achat du fonds de commerce. La plupart du temps, les vendeurs exigent une partie en liquide. Guillaume :

« Il faut savoir que lorsqu'on achète une affaire, il y a des dessous de table car la plus-value du vendeur est soumise à l'impôt. Si j'achète un bar 500 000 euros par exemple, je devrais donner parfois 20% de la somme en cash directement au propriétaire. Comment je fais si j'ai pas de black ? »

## 1 / La « boîte noire » des caisses enregistreuses

« Seule contrainte : que le client paie en espèces »

Dissimuler son chiffre d'affaires et/ou ne pas déclarer des employés, cela ne semble pas très compliqué.

Pour payer cash des salariés, il faut avoir de l'argent non-déclaré. Les deux patrons détaillent leur façon de faire :

« On déclare un chiffre d'affaires mensuel qu'on envoie à notre comptable. C'est un ticket de caisse qui révèle toute l'activité du bar sur le mois. Les ventes, les offerts, les encaissements, etc.

Sauf que notre caisse permet de dissimuler une partie du chiffre d'affaires pour éviter qu'un contrôle fiscal révèle la fraude. »

C'est cette « boîte noire » des caisses enregistreuses qui facilite tout. Personne, sauf le patron, ne peut y accéder, et pourtant tout le monde semble connaître cette fonction des caisses. Jérôme :

« Tous les commerces sont obligés de s'équiper d'une ou plusieurs caisses pour tout tracer. Lorsqu'on s'est équipés, le PDG de la boîte est venu en personne nous apprendre pendant plus d'une heure à utiliser la caisse factice qui permet de ne pas tout déclarer.

Mais c'est quelque chose de connu et puis les vendeurs de ces caisses mettraient la clé sous la porte s'ils n'avaient pas prévu ce système. »

### Un programme caché sur clé USB

Jean-Baptiste -le prénom a été modifié-, informaticien et programmeur de logiciels, a surfé sur ce filon il y a plus de quinze ans :

« Certains restaurants n'étaient pas équipés de caisses homologuées alors que cela devenait obligatoire. J'ai monté un logiciel qui permettait d'avoir une double comptabilité. On pouvait revenir sur les factures et les modifier, ou même modifier la numérotation des tickets de caisse. Seule contrainte : que le client paie en espèces.»

Aujourd'hui, tous les plus grands groupes exploitent ce stratagème. Un ancien responsable d'une grande chaîne de restaurants à Paris témoigne :

« A chaque fin de journée, je devais rentrer toutes les feuilles de caisse (détail des dépenses et des rentrées d'argent de la journée) de chaque serveur dans un ordinateur.

On avait un programme qui devait toujours rester sur une clé USB, jamais sur le PC, et qui calculait automatiquement la part de black qui revient au patron (que nous

glissions au coffre) et la part à déclarer. **Nous avons l'interdiction d'enregistrer quoi que ce soit sur le PC. »**

## **2/ Se ravitailler au supermarché du coin...**

... plutôt que chez le grossiste pro

Un bon moyen de faire rentrer du cash pour l'employeur est de s'approvisionner au noir. Un commerçant qui se fournit chez le grossiste alimentaire Métro a une carte commerçante qui l'empêchera d'acheter des stocks sans les déclarer. Mais il peut utiliser son espèce pour aller au supermarché du coin et se ravitailler.

## **3/ Ne pas mettre l'argent non-déclaré à la banque...**

... mais « payer l'essence, les courses, les loisirs »

Reste évidemment à ne pas mettre l'argent non-déclaré à la banque. En cas de mouvement suspect sur le compte, la banque peut alerter le service Tracfin qui peut poursuivre son client. Jérôme et Guillaume sont donc vigilants :

« L'argent au noir, c'est notre complément de salaire. On va payer l'essence, les courses et nos loisirs. Ce n'est pas mirobolant non plus. »

## **4 / Déclarer ses employés « un minimum »**

« Au lieu de le faire travailler quatre heures comme indiqué, il travaillera six ou sept heures »

Ne pas déclarer l'intégralité du salaire d'un employé reste compliqué en cas de contrôlé inopiné de l'Ursaff. Le rapport de l'Acoss donnait d'ailleurs une précision de taille :

« Il est vraisemblable qu'une grande partie des travailleurs dissimulés soient présents dans l'établissement durant le week-end ou très tôt le matin (période pendant laquelle les contrôles n'ont pas lieu). »

Selon Guillaume, pour ne pas se faire prendre. « il faut jouer stratégique » :

« L'idéal, c'est de déclarer tous ses employés, mais un minimum. On fait une DUE [déclaration unique à l'embauche, ndlr] pour montrer en cas de contrôle qu'il n'y a pas de volonté de dissimulation, mais au lieu de faire travailler l'employé quatre heures comme indiqué, il travaillera six ou sept heures. »

Selon les deux patrons, ce stratagème est le « seul moyen » pour eux de pouvoir payer leurs employés 10 euros de l'heure.

## **5 / Faire passer pour des clients ceux qu'on n'a pas déclarés**

... en cas de contrôle

La crainte du contrôle des inspecteurs reste tout de même présente. Certains restaurants n'hésitent pas à établir un véritable plan d'action. A Montparnasse, Karim, serveur dans une brasserie, sait ce qu'il doit faire dans ce cas :

« On a déjà eu la visite des inspecteurs et comme je ne suis pas déclaré, dès que j'ai entendu qu'il y avait un contrôle, j'ai posé mon plateau et me suis assis à une table comme un client lambda.

Dans mon vestiaire, je n'ai pas d'étiquette sur mon casier pour éviter qu'on trouve un nom sur un casier qui n'est pas inscrit dans le registre du personnel.

Et si jamais je me fais prendre, on m'a dit de dire que j'étais en journée d'essai et que j'avais oublié mes papiers pour me faire déclarer. »

### « **Le black, ça fait tourner l'économie** »

Pour Jérôme et Guillaume, il faut distinguer deux choses :

- « **les grosses boîtes** » qui dégagent beaucoup de bénéfice et qui pourraient très bien se passer de la fraude ;
- **les petits commerces** qui « n'ont pas le choix ».

Un patron à Montmartre tient à se justifier de produire, lui aussi, un chiffre d'affaires non-déclaré :

« Le black, c'est moralement condamnable et je le comprends, mais ça fait tourner l'économie. Et puis, si on n'en fait pas, on coule. J'ai la TVA à 19,6% pour l'alcool, l'impôt à 33,3% et toutes les charges sur les employés.

Au moins, je paye mieux mes employés, ils peuvent donc plus consommer. Et je ne ferme pas mon affaire, je fais marcher des fournisseurs, etc. »

Jérôme pense que son affaire n'aurait pas pu ouvrir sans cet argent au noir :

« Au début, on a tout à payer et tout à rembourser. On ne pouvait pas faire autrement. Après, dans le temps, ce sera peut-être une question de facilité : plus on a, plus on prend.

C'est comme la baisse de la TVA, combien de restaurants ont baissé leurs prix ou embauché ? »

[Rue89.com/rue89-eco/2012/08/06/patrons-dun-bar-ils-font-du-black-et-vous-disent-comment-234428](http://Rue89.com/rue89-eco/2012/08/06/patrons-dun-bar-ils-font-du-black-et-vous-disent-comment-234428)



# ANNEXE 4

## Fraude fiscale massive chez les pharmaciens

- ECONOMIE CONJONCTURE (ARCHIVES) -

par le figaro.fr mis à jour le 10/12/2010 à 17H11 / Publié le 10/12/2010 à 17H10

**4000 établissements, soit près de 20% des officines françaises, auraient profité des capacités d'un logiciel leur permettant de dissimuler une partie de leurs recettes. Le préjudice pour le fisc pourrait atteindre 400 millions d'euros.**

Un dispositif de fraude généralisé. 4000 officines françaises seraient équipées d'un logiciel informatique leur permettant de dissimuler une partie de leurs recettes au fisc. Pour un manque à gagner dans les caisses de l'Etat estimé, par une source citée par Midi Libre qui a révélé l'affaire ce vendredi, à 400 millions d'euros. Le procureur de Nîmes, Robert Gelli, a confirmé dans la journée à l'AFP qu'une enquête lancée en 2008 sur les pratiques d'une pharmacie de Rémoulins dans le Gard avait révélé le pot aux roses. «Dans certaines pharmacies et aussi dans d'autres activités, l'utilisation de logiciels dits «permissifs» servent à occulter les opérations imposables, et donc de frauder le fisc», précise la Direction générale des Finances Publiques (DGIFP).

Deux sociétés en France, dont une basée à Niort (Deux-Sevres) , fabriqueraient ce type de logiciels. Pour fausser l'ensemble d'une comptabilité, seule l'utilisation d'un code informatique serait nécessaire, et permettrait de dissimuler en moyenne 5000 euros de recettes chaque mois. «Le système utilisé à Remoulins n'est pas limité à cette pharmacie. C'est quelque chose d'une ampleur nationale. 4000 officines auraient demandé l'accès à cette formule informatique particulière», précise Robert Gelli. La France comptant en 2009, environ 22.389 officines, ce sont donc près de 18% d'entre elles qui seraient potentiellement fraudeuses.

### Bercy ne communique pas le montant du préjudice

«L'administration fiscale a engagé une action déterminée et spécifique pour lutter contre ces pratiques et on en tirera toutes les conséquences fiscales et juridiques», a fait savoir à l'AFP la direction concernée au ministère des Finances. Et pour cause: si cette dernière s'est refusée à communiquer le montant du préjudice subi par le fisc, les 400 millions d'euros évoqués par Midi Libre équivalent, par exemple, à la somme espérée par l'Etat en 2011 de ses cessions immobilières.

L'ordre des national des pharmaciens a de son côté nuancé ce vendredi la portée de cette enquête. «Pour l'instant, un seul cas de fraude est avéré, et le pharmacien en cause a été lourdement condamné en 2009», précise Jean-Charles Tellier, président de la section représentant les titulaires d'officine à l'ordre des pharmaciens. «Nous souhaitons par ailleurs depuis longtemps que les logiciels de comptabilité utilisés soient certifiés. Mais même si 4000 pharmacies ont effectivement fait la demande de ce code informatique, cela ne constitue en aucun cas une preuve de fraude. Tous les porteurs d'arme ne sont pas des criminels!».



# ANNEXE 5

## «Le but du jeu, c'est de faire du black intelligemment»

Publié le 4 mars 2006.

Pascal M., 35 ans, gérant d'un complexe de loisirs en Ile-de-France, réalise une partie de son chiffre d'affaires au noir. Journal d'un fraudeur.

**Liquide** « Le but du jeu, c'est de faire du black intelligemment. Il y a des règles de base pour éviter d'être repéré par le fisc. D'abord, ne pas toucher aux paiements par carte bleue, c'est trop risqué et techniquement compliqué. Idem pour les chèques, facilement détectables. **En revanche, je "prélève" 90 % des règlements en espèces. Cela représente environ 5 % du chiffre d'affaires total. »**

**Produits** « C'est sur les fournitures que le fisc réalise ses contrôles, c'est donc là-dessus que je suis vigilant. Vendre au noir, même des prestations de service, cela nécessite aussi d'acheter au noir. A l'entrée de mon complexe de loisirs, par exemple, chaque client se voit remettre un bonnet de bain. On en distribue un par personne, donc si je ne déclare qu'une partie des entrées, je ne peux déclarer qu'une partie des bonnets, c'est logique. Le reste est acheté sous le manteau.»

**Fournisseurs** « En tout, j'ai une vingtaine de fournisseurs. Avec cinq d'entre eux, les transactions ne sont que partiellement déclarées. Il y a certains détaillants pour lesquels la question ne se pose même pas. D'autres avec qui le courant passe dès la première rencontre. Tout est affaire de confiance réciproque. Le black, c'est comme une rangée de dominos, il suffit qu'un seul tombe pour que les autres suivent. Alors, nous sommes prudents. »

**Employés** « L'argent au noir sert en grande partie à payer les salariés non déclarés. Dans mon entreprise, cinq personnes tournent au black en permanence. Comme il n'y a pas de contrat, la flexibilité est maximum. Pas de risque non plus d'être attaqué aux prud'hommes.»

**Logiciel** « A la fin du mois, il faut faire le ménage dans la comptabilité. **Des versions piratées d'un logiciel bien connu des commerçants circulent sur Internet.** Elles permettent de modifier un ticket longtemps après la transaction. **C'est l'équivalent moderne de la touche "étoile" des vieilles caisses enregistreuses,** celle qui ouvrait le tiroir sans avoir à taper la consommation. »

**Blanchiment** « Le problème avec l'argent noir, c'est qu'il faut le réinjecter dans le circuit officiel. Les petits achats, nourriture, vêtements ou même vacances, sont une bonne manière de le faire. En revanche, dès qu'il s'agit d'investir dans une voiture ou un appartement, c'est beaucoup plus compliqué. Une autre façon de se débarrasser des espèces encombrantes, c'est de les vendre. Certains commerçants ont régulièrement besoin d'argent liquide pour acheter des produits sans les déclarer. Ils échangent volontiers un chèque sans ordre contre la même somme en liquide. Ensuite, il suffit de déposer le chèque en banque à son nom. En France, il est possible de mettre sur un compte jusqu'à 7 500€ sans éveiller le moindre soupçon. »

© 20 minutes

# ANNEXE 6



## **Rapport du syndicat national Solidaires Finances Publiques**

**Evasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal**

**Solidaires Finances Publiques**

**Boîte 29 - 80/82, rue de Montreuil ● 75011 PARIS**

**Tél. 01.44.64.64.44 ● Fax 01.43.48.96.16**

**Courriel : [contact@solidairesfinancespubliques.fr](mailto:contact@solidairesfinancespubliques.fr)**

*Janvier 2013*

# Sommaire

<b>1ère partie : Fraude et évasion fiscales : définition et état des lieux</b>	p. 4
A/ Fraude, évasion, optimisation : clarifier les termes.	p. 5
1/ Définir la fraude fiscale.	p. 5
2/ L'évasion fiscale est-elle légale ?	p. 6
B/ Etat des lieux de la lutte contre la fraude fiscale.	p. 7
1/ Rappels fondamentaux sur le rôle et l'organisation du contrôle fiscal en France.	p. 7
2/ Les résultats du contrôle fiscal.	p.10
C / Quid du contrôle fiscal international ?	p.12
<b>2<sup>ème</sup> partie : Evaluation et évolution de la fraude fiscale</b>	p.14
A/ L'évaluation de la fraude fiscale	p.14
1/ Des évaluations antérieures à la crise.	p.14
2/ Des estimations qui apparaissent sous-évaluées.	p.15
B/ La nécessité d'une approche du manque à gagner lié aux fraudes fiscales.	p.15
1/ Une option simple : actualiser le manque à gagner en fonction de l'inflation.	p.15
2/ Evaluer le manque à gagner implique de tenir compte des données nouvelles.	p.16
3/ Fraudes et évasions fiscales : quel manque à gagner global annuel ?	p.19
4/ Combattre la fraude : un objectif budgétaire ou de justice fiscale et sociale ?	p.20
<b>3<sup>ème</sup> partie L'évolution du contrôle fiscal</b>	p.21
A/ Evolutions récentes de la lutte contre la fraude fiscale.	p.21
B/ Le contrôle fiscal au péril de l'administration de service ?	p.22
C/ Fraude sociale, fraude fiscale...	p.22
D/ Le contrôle fiscal, une chaîne de travail dont les effectifs baissent.	p.22
E/ Quelles évolutions pour le contrôle fiscal ?	p.23
<b>4<sup>ème</sup> partie Pistes et propositions</b>	p.24
A/ Les orientations souhaitables pour une lutte contre la fraude fiscale efficace.	p.24
1/ Le contrôle doit reposer sur des fondamentaux solides.	p.24
2/ Pistes pour un contrôle fiscal plus juste et plus efficace.	p.26
3/ Au-delà de la seule fiscalité, des enjeux économiques, financiers et juridiques imbriqués.	p.30

<i>Encadré : face aux 1 000 milliards d'euros de fraude en Europe, un plan d'action efficace ?</i>	p.32
<b>B/ Des mesures immédiates ciblées et concrètes ?</b>	p.33
<i>1/ Mesures d'ordre juridique.</i>	p.33
<i>2/ Mesures d'ordre organisationnel.</i>	p.33
<i>3/ Mesures en matière de pilotage.</i>	p.34
<i>4/ Renforcer des effectifs budgétairement rentables et socialement utiles.</i>	p.35
<b>Annexes</b>	p.36
<i>Annexe 1 : articles du CGI « anti-abus »</i>	p.36
<i>Annexe 2 : communiqués de presse récents</i>	p.39
<i>Annexe 3 : chronique sur la création d'un registre européen des sociétés</i>	p.41

## **Evasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal : un enjeu majeur pour les finances publiques et pour la justice fiscale**

Dans son rapport consacré à la lutte contre la fraude fiscale sorti en avril 2008<sup>1</sup>, notre organisation syndicale évaluait le manque à gagner découlant des diverses formes de fraudes fiscales entre 42 et 51 milliards d'euros par an. Cette estimation était issue de nos travaux menés fin 2006 préalablement à l'audition de notre syndicat par le Conseil des prélèvements obligatoires dans le cadre de la préparation de son rapport consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires<sup>2</sup>.

Plus de 6 ans après cette estimation, après de nombreuses affaires et publications mettant en scène la fraude fiscale internationale, notre organisation syndicale a estimé indispensable de dresser à nouveau un état de lieux sur la fraude fiscale et sur le contrôle fiscal, tant les conséquences de la fraude fiscale (ou plutôt les fraudes fiscales) sont importantes sur : le budget de l'Etat (elle représente un manque à gagner colossal), la justice fiscale (la fraude crée des déséquilibres dans la répartition de l'impôt) et l'activité économique (elle prive l'action publique de ressources utiles et induit des distorsions de concurrence entre les contribuables honnêtes et les fraudeurs).

Après plusieurs années d'intense actualité sur le front de la fraude fiscale, notamment de la fraude fiscale internationale, ce rapport vise à faire le point sur l'état de la fraude fiscale et de son contrôle.

1. Après quelques propos liminaires permettant de définir la fraude fiscale, ce rapport livre dans un premier temps un **l'état des lieux de la lutte contre la fraude fiscale et son évolution** (la fraude sociale ne sera qu'évoquée), tant en termes de chiffres (résultats du contrôle fiscal...) que d'organisation pratique (moyens humains, moyens juridiques).
2. Au-delà de l'actualisation, nécessaire, des données publiées en avril 2008, ce rapport montrera en quoi **l'estimation du manque à gagner** découlant des diverses formes de fraudes fiscales, si elle est par nature difficile à mener, doit nécessairement être approchée au mieux.
3. Enfin, il livrera un certain nombre de **propositions** pour améliorer la lutte contre les fraudes fiscales.
4. En annexe figurent un certain nombre d'**expressions** de notre organisation syndicale sur le contrôle fiscal qui montre en quoi son organisation pratique est intimement liée à l'efficacité des orientations politiques en matière de lutte contre la fraude fiscale.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'état de la lutte contre la fraude fiscale*, Syndicat national unifié des impôts, avril 2008.

<sup>2</sup> *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2007.

# 1ère partie

## Fraude et évasion fiscales : définition et état des lieux

Evasion fiscale, fraude fiscale, optimisation fiscale, la fiscalité est réduite ou contournée parfois légalement, parfois non. Au-delà de la question centrale des choix fiscaux et des moyens de combattre l'évitement illégal de l'impôt, il importe de définir des termes que l'on confond souvent ou que l'on emploie parfois à tort.

### A/ Fraude, évasion, optimisation : clarifier les termes

Les termes « fraude », « optimisation » et « évasion » sont souvent employés sans être précisément définis. La notion de fraude est ainsi parfois appliquée aux cas les plus graves d'évitement de l'impôt, afin par exemple de la distinguer des erreurs et oublis, volontaires ou non. Plusieurs lectures du terme « évasion » existent : pour certains, l'évasion fiscale est illégale, pour d'autres, elle n'est qu'un synonyme d'optimisation et/ou d'expatriation, de délocalisation. L'optimisation est quant à elle moins discutée, chacun s'accordant à dire qu'elle relève de pratiques légales, jugées en revanche plus ou moins « légitimes ».

Parmi ces trois termes, deux, la fraude et l'optimisation, sont aisément « définissables ». Ainsi, la fraude fiscale, si elle est multiple, vise à contourner illégalement l'impôt, ce qui la différencie de l'optimisation fiscale, celle-ci relevant de pratiques utilisant les moyens légaux (régimes dérogatoires, niches fiscales de types crédits d'impôt, déduction, réductions d'impôt, exonérations...) dont on peut certes contester la légitimité ou l'efficacité, mais qui n'en demeurent pas moins prévus par la loi. Il n'existe en revanche pas de définition précise de « l'évasion fiscale ». On peut rappeler qu'une évasion est par nature illégale afin d'approcher ce concept.

Difficulté supplémentaire, l'optimisation cache parfois une fraude : l'utilisation de moyens a priori légaux peut servir de paravent à un schéma de fraude. Lorsqu'on est en présence d'un tel schéma, on parle alors fréquemment d'abus de droit, c'est-à-dire en termes simples de l'utilisation de moyens apparemment légaux sans que le montage ne repose sur une réalité économique, son seul but étant d'éluder l'impôt.

### *1/ Définir la fraude fiscale*

Aborder la question de la fraude fiscale conduit nécessairement à en établir une définition qui permette d'en dessiner les contours, autrement dit le périmètre « utile » des rentrées fiscales que l'Etat ne reçoit pas. Définir la fraude ne va cependant pas de soi. Ce point est bien entendu essentiel puisqu'il conditionne le débat sur l'évaluation de la fraude fiscale, le rôle et l'évolution du contrôle fiscal, l'application des sanctions fiscales, etc.

### *Fraude ou pénalisation d'une certaine fraude ?*

On peut parler de fraude<sup>3</sup>, dès lors qu'il s'agit d'un comportement délibéré : « c'est la fraude qui fait l'objet de majoration pour mauvaise foi et éventuellement d'une répression pénale. Mais si le contribuable a omis de bonne foi d'appliquer correctement les textes en vigueur, il y aura une simple erreur » (ou « irrégularité »). Cette approche est restrictive car elle ne définit la fraude que par rapport à certains types de sanctions. Elle écarte de fait 80% des opérations de contrôle fiscal externe et se cantonne à la seule approche répressive, l'une des trois finalités du contrôle fiscal externe.

---

<sup>3</sup> Conseil des Impôts, *Rapport au Président de la République*, 1997.

Il n'est donc pas réaliste de définir la fraude à partir de la simple distinction juridique entre bonne et mauvaise foi, c'est-à-dire en fonction des seules sanctions fiscales applicables. Car on peut avoir fraudé, même sans se voir appliquer des pénalités dites «exclusives de bonne foi».

Ce type de sanctions doit en effet être motivé : il appartient en effet à l'administration de prouver la mauvaise foi ce qui, à l'épreuve des faits, n'est pas chose aisée. Ces sanctions et pénalités sont en outre graduées : entre les pénalités pour retard en matière de dépôt de déclaration ou de paiement, la majoration de 40 % si la mauvaise foi est établie, la majoration de 80 % en cas de manœuvres frauduleuses, les sanctions pour opposition à contrôle fiscal ; où fixer une limite qui serait, en l'espèce, arbitraire?

Il ne faut donc pas réduire la fraude à la manœuvre frauduleuse. Une telle approche ne tiendrait pas compte de la réalité de la fraude fiscale, qui est multiforme, et s'inscrirait dans la lecture de certains territoires qui, précisément, ont jusqu'ici adopté une vision restrictive de la fraude pour ne pas jouer le jeu de la coopération internationale.

### *Tentative de définition de la fraude fiscale*

Pour Pierre Beltrame<sup>4</sup>, la fraude est «une infraction à la loi commise dans le but d'échapper à l'imposition ou d'en réduire le montant». Une infraction suppose la réunion d'un élément légal (le non respect du droit en vigueur), d'un élément matériel (l'impôt éludé) et d'un élément moral (faute intentionnelle ou non intentionnelle). Par ailleurs, l'infraction comporte plusieurs catégories sanctionnées différemment (la contravention, le délit et le crime).

Nous retenons cette approche dans notre définition de la fraude fiscale. On retrouve d'ailleurs ces éléments constitutifs de l'infraction dans les diverses formes de la fraude fiscale. Ainsi, qu'il s'agisse de ce que l'on désigne communément comme étant la « petite » fraude (travail non déclaré effectué pour « arrondir les fins de mois ») ou la « grande » fraude (carrousel TVA), il y a bien fraude, c'est-à-dire un évitement de l'impôt qui se traduit par des recettes moindres pour les finances publiques, dont le traitement en termes de sanctions fiscales diffère selon la nature de l'infraction.

En d'autres termes, la fraude entendue au sens large est constituée du manque à gagner provenant de sommes que l'Etat et les collectivités locales n'ont pas perçues du fait du non-respect du droit. La volonté d'éluder l'impôt et ses modalités pratiques diffère selon les cas. Il arrive même que l'ignorance (de tel ou tel texte) se traduise par un manquement : le non-respect d'une condition particulière d'une mesure dérogatoire par exemple est fréquent, sans que la «bonne foi» du contribuable ne soit en cause, et peut se traduire par un manque à gagner pour les recettes fiscales. Dans ce cas, comme dans le cas d'une fraude avérée et «volontaire», il y a une rectification. Mais la diversité des sanctions applicables (pénalités simples, pénalités exclusives de bonne foi, majorations pour manœuvres frauduleuses, sanctions pénales) vient par la suite qualifier la gravité de la fraude.

### ***2/ L'évasion fiscale est-elle légale ?***

En général, on comprend dans le terme «évasion fiscale» ce qui relève tout à la fois de l'optimisation et de la fraude fiscale. Pour certains, l'évasion est légale puisqu'elle consiste à utiliser des moyens légaux pour échapper à l'impôt, la fraude ne relevant alors que de procédés relevant des manœuvres frauduleuses et étant susceptibles de peines pénales. Cette approche de l'évasion fiscale est cependant très restrictive.

En réalité, dans la plupart des cas, l'évasion et la fraude fiscale se confondent. Le terme de fraude étant souvent employé de façon restrictive (en fonction du «caractère frauduleux», autrement dit en fonction d'une approche «pénale»), il arrive que celui «d'évasion fiscale» qualifie par défaut la fraude non «pénalisée».

---

<sup>4</sup> Pierre Beltrame, *L'impôt*, Paris, 1987.

Le terme «évasion» est plutôt flou et sujet à interprétations. Il faut donc lui préférer celui de «fraude» au sens juridique premier du terme (c'est-à-dire un délit réunissant un élément légal, un élément moral et un élément matériel). Car en réalité, le terme «évasion fiscale» tel qu'il est de plus en plus employé fait référence à celui communément utilisé pour définir le procédé ayant pour but d'éluder l'impôt là où l'application du droit aurait normalement conduit à payer l'impôt. En clair, le terme «évasion» correspond souvent au sens premier de «fraude». C'est du reste de cette façon que le terme évasion est entendu et employé, y compris par le gouvernement et le Président de la République dans les déclarations politiques récentes.

Il existe un autre terme permettant de définir une opération légale effectuée pour payer moins d'impôts ; l'optimisation. En général, une optimisation est légale, l'évasion consistant à utiliser les mécanismes légaux et/ou illégaux dans le seul but d'éluder l'impôt. Certes, en théorie, la limite juridique entre le légal et l'illégal se situe au niveau de l'abus de droit, qui consiste à utiliser les mécanismes légaux dans le seul but d'éluder l'impôt. Il incombe alors à l'administration de prouver qu'il y a abus de droit. Or, l'administration n'a la possibilité de prouver qu'il y a abus de droit que dans une minorité de cas. On ne peut donc pas valablement s'appuyer sur cette notion pour arrêter la limite qu'il y a entre optimisation et évasion.

Cette définition montre en quoi la fraude est multiple, variée, et pourquoi il existe des formes de fraudes plus graves, donc plus durement sanctionnées, que d'autres. C'est ce qui explique l'existence de sanctions proportionnées (pénalités de 10, 40 ou 80%, sanctions pénales allant de l'amende à la prison).

*En résumé, on rappellera sur le plan des principes et des définitions que si, à la différence de la «fraude», «l'évasion» n'a pas de définition juridique, les deux pratiques sont illégales, alors que l'optimisation est légale.*

#### *Le cas de « l'exil fiscal »*

*On qualifie l'acte de partir à l'étranger pour payer moins d'impôts qu'en France « d'exil fiscal » ou « d'expatriation fiscale ». Le déplacement de la résidence fiscale en constitue l'acte central : s'installer véritablement en Belgique par exemple implique d'y déclarer ses revenus. Un départ à l'étranger est tout à fait possible et légal, il se traduit donc par une perte pour le budget de l'Etat mais ne peut être qualifié d'évasion ou de fraude fiscale. En la matière, le débat porte plutôt sur les réelles motivations et l'ampleur réelle de l'exil fiscal.*

## **B/ Etat des lieux de la lutte contre la fraude fiscale**

### ***1/ Rappels fondamentaux sur le rôle et l'organisation du contrôle fiscal en France***

#### *Principes fondamentaux et architecture générale du contrôle fiscal*

**Le contrôle fiscal est la contrepartie du système déclaratif.** Les contribuables, personnes morales et personnes physiques, sont en effet tenus de déposer des déclarations de revenus, de résultat, de TVA, d'impôt de solidarité sur la fortune, de donation, de succession... Dans un système déclaratif, ces déclarations sont rédigées sous la responsabilité des contribuables, elles comportent les éléments indispensables au calcul de l'impôt. En contrepartie de ce système déclaratif, l'administration fiscale a le droit de vérifier l'exactitude des éléments déclarés et, le cas échéant, de procéder à des rectifications. C'est le sens même du contrôle fiscal, une mission essentielle de l'administration fiscale et financière.

La mission de contrôle fiscal comprend l'ensemble des agents de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) qui détectent la fraude en procédant à des recherches et/ou en participant à la

programmation du contrôle fiscal et qui effectuent des opérations de contrôles sur dossier au bureau ou sur place dans les locaux des contribuables.

L'organisation du contrôle fiscal peut schématiquement se résumer ainsi :

- dans les départements, des services de gestion, de recherche, de programmation, d'inspection et de vérification détectent la fraude et contrôlent les ménages et les petites et moyennes entreprises,
- au niveau des inter régions (dont le périmètre recouvre plusieurs régions administratives), des services de programmation et de vérification détectent la fraude et contrôlent les entreprises de taille intermédiaire et certains contribuables (personnes physiques aisés),
- au niveau national, des services à compétence nationale effectuent des recherches et des opérations de contrôle sur les plus grandes entreprises et les particuliers les plus aisés ou les plus «sensibles».

*Comment s'exerce le contrôle en France ?*

Schématiquement, il existe deux types de contrôles fiscaux :

- les contrôles dits «sur place» (parmi lesquels les vérifications de comptabilité effectuées dans l'entreprise qui constituent la forme de contrôle la plus connue et la plus médiatisée), finalement peu nombreux puisqu'on dénombrait un peu plus de 47.408 contrôles de ce type pour 4,8 millions d'entreprises soumises à la TVA en 2011 (et 4 033 vérifications des comptes des particuliers par la procédure de l'examen de situation fiscale personnelle, l'ESFP),
- et les contrôles dits «sur pièces» effectués du bureau au seul vu du dossier du contribuable, plus nombreux car plus rapides à effectuer, mais limités au dossier, donc moins approfondis.

Les 3 principaux objectifs assignés par les pouvoirs publics au contrôle fiscal sont les suivants :

- la finalité dissuasive, nommée ainsi car elle vise à couvrir toutes les catégories de la population (le «tissu fiscal»),
- la finalité budgétaire, a priori la plus évidente, notamment pour le grand public, puisqu'elle a pour objectif de collecter l'impôt éludé,
- la finalité répressive, dont le but est de sanctionner les formes de fraudes les plus graves.

De nombreux services participent, directement et indirectement, à l'activité de contrôle fiscal, une mission centrale de l'administration fiscale. De fait, on peut dire que pratiquement tous les services participent au contrôle fiscal.

De fait, toutes les missions fiscales concourent à une bonne application du droit fiscal, au delà des services plus spécifiquement chargés du contrôle (les brigades de vérification notamment). Ainsi, un bon accueil du public permet de bien renseigner et d'éviter les erreurs (détectables au stade du contrôle), une bonne gestion de l'impôt permet de sécuriser les données et de disposer de fichiers et d'informations rapidement exploitables en cas de contrôle, des services de recherche présents font un travail de recoupements et de détection de la fraude, enfin, les services de recouvrement collectent l'impôt dû et procèdent le cas échéant à des poursuites. Il y a donc une grande cohérence de la « chaîne de travail » fiscale.

Les procédures sont quant à elles diverses. Selon le cas, elles permettent de collecter l'information (le droit de communication, le droit d'enquête...), de prendre des mesures conservatoires, de contrôler les déclarations déposées (procédure contradictoire), d'évaluer les revenus qui n'ont pas été déclarés (imposition ou taxation d'office), de sanctionner la fraude (pénalités, sanctions pénales)... Les sanctions sont également diverses et graduées, en fonction de la variété et de la gravité des cas de fraude rencontrés dans l'exercice du contrôle fiscal. Une simple régularisation suite à relance n'est pas sanctionnée par des pénalités, les fraudes courantes sont passibles de majorations (majoration de 10% du rappel d'impôt par exemple), tandis que les cas de fraudes les plus graves peuvent donner lieu à des pénalités élevées (40% ou 80% par exemple) voire à des poursuites pénales.

## Les moyens de lutte contre la fraude fiscale

L'administration dispose de moyens humains, juridiques et matériels pour assurer le contrôle fiscal ;

- *Les moyens humains.* Ils sont en forte baisse. Contrairement à ce que prétendent les autorités publiques de « Bercy », qui communiquent sur la relative stabilité du nombre de vérificateurs assurant des opérations de contrôle fiscal externe, en réalité, le nombre d'agents de la sphère du contrôle fiscal diminue sensiblement tous les ans. La DGFIP aura perdu plus de 18% de ses effectifs entre 2002 et fin 2013 (soit 26 000 emplois) dont une part dans le contrôle fiscal. Il s'agit notamment de postes d'agents non vérificateurs affectés dans les services de programmation et de contrôle sur pièce mais aussi de postes d'agents travaillant dans les services de gestion de l'impôt, le premier étage du contrôle fiscal. Ces services assurent en effet l'accueil, la saisie des déclarations, les mises à jour des dossiers, certaines opérations de contrôle simples... On rappellera ici que la Commission européenne elle-même confirme lorsqu'elle conseille aux Etats membres «*d'étoffer les ressources humaines*»<sup>5</sup>. Venant d'une institution qui n'a de cesse de plaider pour une réduction des dépenses publiques et du nombre de fonctionnaires, la recommandation a de quoi laisser songeur sur la réelle capacité des Etats membres de combattre la fraude fiscale.
- *Les moyens juridiques.* Ils ont été plutôt renforcés au cours de ces dernières années, notamment en matière de lutte contre la fraude complexe et/ou internationale par les dispositions de la loi de finance rectificative de 2009. Ce renforcement est demeuré très national et n'a pas non plus comporté de mesure générale qui aurait véritablement rééquilibré le contrôle fiscal face au développement de la fraude (voir plus loin).
- *Les moyens matériels.* Le bilan est de ce point de vue contrasté : l'évolution des systèmes informatiques a surtout concerné les services de gestion, les services de contrôle se retrouvant désormais à passer d'une application à l'autre sans disposer encore d'une vision globale et complète du dossier. La dématérialisation des dossiers est également porteuse d'effets pervers ; certains renseignements, disponibles uniquement en « papier », sont ainsi archivés, inaccessible aux services de contrôle. L'administration prétend que la dématérialisation totale permettra une mobilisation plus rapide et efficace des renseignements, mais cet horizon semble encore lointain.

### Etat des effectifs du contrôle fiscal externe

Pays	Effectifs dédiés au contrôle fiscal	Nombre d'entreprises	Nombre d'entreprises par agent réalisant le contrôle
Allemagne	16.667	7.320.000	439
Espagne	5.006	2.934.000	586
France	5.039	3.620.000	718
Irlande	1.036	130.000	126
Italie	15.248	5.750.000	377
Pays-Bas	3.158	2.670.000	845
Royaume-Uni	7.080	2.200.000	310

(Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, tableau repris dans le rapport de la Commission des finances du Sénat du 25 Octobre 2007).

Si le contrôle fiscal n'est pas organisé partout de la même manière, il n'en reste pas moins que, globalement, la France affecte un nombre d'agents relativement faible au contrôle fiscal externe (vérifications de comptabilités...). Ce constat balaie donc l'idée reçue selon laquelle le contrôle fiscal serait omniprésent, étouffant voire inquisitorial en France.

La non-prise en compte dans ce tableau des agents du contrôle fiscal « sur pièces » ne change pas fondamentalement la donne. Le contrôle sur pièces est indispensable et permet une surveillance de

<sup>5</sup> Communication de la Commission européenne du 31 Mai 2006.

certaines défaillances et irrégularités. Il constitue un maillon essentiel dans la chaîne du contrôle fiscal. Mais il se mène cependant dans un cadre procédural différent et de ce fait, il s'appuie sur moins de pièces que le contrôle fiscal externe (il n'est par exemple pas possible de disposer des comptes bancaires ou de l'intégralité des pièces comptables).

## 2/ Les résultats du contrôle fiscal

En 2011, les services des finances publiques ont rappelé des sommes importantes dans le cadre du contrôle fiscal : 8,34 milliards d'euros de droits nets (soit l'impôt élué) assortis de 2,46 milliards d'euros de pénalités en contrôle fiscal dit «externe» (vérifications de comptabilité, examen de la situation fiscale personnelle) et 5,13 milliards d'euros de droits nets assortis de 463 millions d'euros de pénalités pour le contrôle fiscal dit «sur pièces» (contrôles de dossiers du bureau sans visite sur place). **Au total, le contrôle fiscal a donc redressé 13,479 milliards d'euros de droits nets et 2,92 milliards d'euros de pénalités. Ces résultats englobent toutes les opérations de contrôle fiscal.**

2006/2011 : évolution du «tissu fiscal» en France.

<i>Particuliers</i>	2006	2011
Nombre de foyers fiscaux à l'impôt sur le revenu	35.081.797	36.050.558
Nombre d'articles de taxe d'habitation	26.675.926	30.089.581
Nombre d'articles de taxe foncière sur propriétés bâties	27.601.660	29.706.824
Nombre de déclarations d'impôt de solidarité sur la fortune	456.856	291.630*
<i>Entreprises</i>		
Nombre de redevables soumis à l'impôt sur les sociétés	1.338.123	1.726.051
Nombre de redevables de la TVA	3.795.653	4.827.797
Nombre d'articles en taxe professionnelle (2006) et en contribution économique territoriale (2011)	3.533.081	4.216.721

\* 593 878 en 2010 avant l'allègement de l'ISF de 2011

(Source : rapports de performances DGI - 2006- et DGFIP -2011-)

2006/2011 : résultats du contrôle fiscal

<i>(résultats en millions d'euros)</i>	2006	2011
Nombre de contrôles sur place dont,	52.429	51 441
- vérifications comptabilité	47.851	47 408
- ESFP	4.578	4 033
Contrôles sur place : droits nets dont,	6.904	8 349
Vérif.	6.420	7 792
ESFP	484	557
Nombre de contrôles sur pièces		
Impôt sur les sociétés (IS)	91.622	71 487
Impôt sur le revenu (IR)	1.199.717	686 442
TVA	85.821	63 570
Contrôles sur pièces : droits nets dont ;	5.488	5 130
IS,	542	425
IR,	1.453	1 199
TVA	543	444
Remboursement de crédits rejetés	1.080	1 210
Droits enregistrement	1.589	1 363
Impôts divers*	59	237
ISF**	222	252
Total droits nets contrôle	12.392	13 479

\* CSP de TVA immobilière et prélèvement sur profits immobiliers et plus values immobilières à compter de 2005.

\*\* Y compris relance des défallants à compter de 2005.

(Source : projets de loi de finances des années visées)

Le contrôle fiscal a ainsi connu une évolution contrastée. En matière de contrôle fiscal externe, les droits nets ont sensiblement progressé alors que le nombre de contrôles a légèrement diminué. Le volume et le rendement du contrôle sur pièces ont en revanche diminué.

Globalement, les droits nets totaux sont tirés par les résultats du contrôle fiscal externe. Ceux-ci sont eux-mêmes tirés par des affaires exceptionnelles liées, notamment, à la fraude fiscale internationale.

**Une faible couverture du tissu fiscal**

**Le rapprochement du volume du contrôle fiscal et du «tissu fiscal» est particulièrement éclairant : en effet, le «taux global de couverture du tissu fiscal» est faible.**

**Ainsi, en moyenne ;**

**- une entreprise soumise à la TVA (entreprise individuelle ou soumise à l'IS) connaît une vérification de comptabilité une fois tous les 101 ans tandis que son dossier fait l'objet d'un contrôle sur pièces une fois tous les 76 ans,**

**- une entreprise soumise à l'IS connaît une vérification de comptabilité une fois tous les 36 ans tandis que son dossier fait l'objet d'un contrôle sur pièces tous les 24 ans.**

**Ces moyennes cachent cependant des disparités selon les régions, les entreprises... Certaines entreprises ne sont jamais vérifiées, d'autres peuvent l'être plusieurs fois.**

*Les poursuites pénales*

Au regard des quelques 51.000 vérifications, le nombre de plaintes et de poursuites correctionnelles apparaît plutôt faible mais aussi très stable. La répartition par nature d'infraction est la suivante.

<i>Nature des infractions</i>		
	<i>2006</i>	<i>2011</i>
Défaut de déclaration	237	285
Contestation de dissimulations	477	429
Opérations fictives	88	81
Autres fraudes	115	171
<b>Total</b>	<b>917</b>	<b>966</b>

(Source : projet de loi de finances des années 2008 et 2013).

La répartition par catégorie socioprofessionnelle des plaintes et des condamnations est également instructive.

<i>Nombre de plaintes</i>		
<i>Catégorie</i>	<i>2006</i>	<i>2011</i>
Agriculture	10	7
Industrie	25	26
Bâtiment/travaux publics	264	270
Commerce	240	213
Services	193	270
Professions libérales	92	62
Dirigeants de sociétés salariés	93	118

(Source : projet de loi de finances des années 2008 et 2013).

<i>Décisions</i>		
<i>Nature des décisions</i>	<i>2006</i>	<i>2011</i>
Condamnations prononcées	1 252	1 110
- dont définitives	697	602

Peines de prison <i>avec sursis</i>	615	495
Peines de prison <i>sans sursis</i>	73	67
Peines d'amende - <i>avec sursis</i>	7	11
Peines d'amende <i>sans sursis</i>	243	182
Interdiction d'exercer une profession industrielle ou commerciale	44	54

(Source : projet de loi de finances des années 2008 et 2013).

Globalement, on note une certaine stabilité dans le volume et la structure des poursuites, des plaintes et des condamnations. A ce titre, on ne peut logiquement qu'attendre à court terme une évolution découlant de l'exploitation de la «liste des 3000» résidents français détenant des avoirs non déclarés en Suisse ; tous n'ayant pas choisi de régulariser leur situation (par exemple dans le cadre de la cellule de régularisation) en raison de l'existence de certains schémas de fraude «active» et ont donné lieu à des contrôles. L'étude de l'évolution des plaintes et des décisions de justice qui seront connues dans les toutes prochaines années sera, de ce point de vue, décisive.

### **C / Ouid du contrôle fiscal international ?**

Sur un nombre d'opérations de contrôle fiscal externe compris entre 51 000 et 52 000 au cours des années 2000<sup>6</sup>, la part des opérations de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels (le montant des impôts éludés, autrement dit des « redressements ») en fiscalité internationale (ce qui inclut tous les États et territoires) est globalement stable : elle était de près de 10% en 2005, elle s'est légèrement tassée ensuite pour remonter à 10,4% en 2011 (du fait notamment des diverses affaires de fraude fiscale internationale dont certaines ont été fortement médiatisées).

Par ailleurs, le nombre d'assistances administratives internationales tourne toujours autour de 2 % (2,2% en 2011) par an. Elle est plus élevée pour les contrôles menés par les directions nationales (Direction de vérification nationale et internationale, Direction nationale des enquêtes fiscales et Direction nationale des vérifications de situation fiscale).

L'utilisation des dispositifs anti abus est particulièrement difficile à mettre en œuvre compte tenu de la complexité des schémas de fraude et d'évasion fiscales. Seul l'article 123bis du CGI (relatif à la lutte contre la fraude fiscale internationale des particuliers) a connu une forte progression du fait de la révélation de nombreux cas de fraude des personnes physiques dont certains ont été révélés publiquement (mettant en scène des paradis fiscaux notamment).

En 2011, les dossiers de type «dispositifs anti abus» (voir annexe pour le détail des articles), c'est-à-dire les dossiers révélant des schémas de fraudes fiscales complexes, sont malheureusement peu nombreux, même s'ils révèlent l'importance de l'évasion fiscale internationale :

- 4 pour l'article 209B du CGI (contre 6 en 2010 et 10 en 2009) pour un montant de 35 millions d'euros,
- 23 pour l'article 238A du CGI (contre 28 en 2010 et 21 en 2009), pour un montant de 40 millions d'euros,
- 23 pour l'article 155A du CGI (contre 27 en 2010 et 15 en 2009), pour un montant de 6,9 millions d'euros,
- 86 pour l'article 123bis du CGI (contre 36 en 2010 et 14 en 2009) pour un montant de 38 millions d'euros,
- 171 pour l'article 4B et 4bis du CGI (contre 193 en 2010 et 205 en 2009) pour un montant de 86 millions d'euros.

<sup>6</sup> Rappelons que les contrôles fiscaux externes regroupent les vérifications de comptabilité et l'examen de situation fiscale personnelle qui permet de contrôler les comptes bancaires.

On rappellera qu'outre ces dispositifs spécifiques, les principaux rappels en matière de fiscalité internationale concernent : la TVA (notamment TVA intracommunautaire), l'IS (les prix de transfert avec peu de rappels mais tous importants en termes de rendement : les 5 rappels les plus importants représentent entre la moitié et les deux tiers du montant total des rappels au titre des prix de transfert) ou encore les domiciliations (les «fausses expatriations»).

Comment expliquer cette relative faiblesse ? La principale explication est simple : face à des schémas de fraudes complexes, le plus souvent élaborés à l'échelle internationale, les difficultés d'accéder à une information permettant d'identifier de potentiels cas de fraudes sont telles qu'il n'est souvent tout simplement pas possible de détecter ces fraudes. Faute d'obligations comptables de type «reporting comptable pays par pays», de déclaration obligatoire portant sur les prix de transfert ou de mécanisme d'échanges d'informations automatiques entre Etats (qui permettrait à chaque Etat de connaître les comptes et sociétés de toutes sortes ouverts par un résident mais aussi les revenus perçus), l'accès à l'information, les autorités publiques s'en remettent à l'étude des dossiers, au flair et à l'expertise des agents ou encore à la communication providentielle d'informations susceptibles de révéler une fraude (informations provenant des autorités judiciaires et policières par exemple).

Les services disposent certes de mécanismes d'accès à l'information (droit de communication par exemple). Mais ceux-ci sont activés dossier par dossier, le plus souvent en fonction d'éléments préalablement recoupés. Il en va de même en matière de coopération internationale. Lancer une telle procédure pour demander à un autre Etat des informations sur un contribuable n'est pas seulement une procédure lourde et longue à mettre en œuvre. Ceci doit s'appuyer sur des éléments concrets, ce qui suppose avant tout de disposer d'informations et de moyens humains suffisants pour analyser les dossiers afin de détecter les anomalies, les mécanismes de fraude...

On mesure ici l'importance et la complexité du travail de gestion des dossiers fiscaux, de recherche et de programmation du contrôle fiscal. Pour que ces missions, tout simplement indispensables au lancement de toute procédure de contrôle fiscal, puissent être efficaces, elles doivent être dotées de moyens humains, juridiques et matériels suffisants. On l'a vu, tel n'est malheureusement pas le cas.

## 2<sup>ème</sup> partie

# Evaluation et évolution de la fraude fiscale

### A/ L'évaluation de la fraude fiscale

#### *1/ Des évaluations antérieures à la crise*

Évaluer la fraude n'est pas chose aisée. Par définition, évaluer précisément la fraude consiste à l'identifier au préalable, ce qui permettrait de mieux la combattre et ainsi de la diminuer voire de la réduire à néant. La fraude étant par construction plus ou moins complexe et discrète, il est délicat de procéder à une évaluation précise.

Il existe cependant des méthodes d'évaluation de la fraude qui consistent à procéder par extrapolation des résultats du contrôle fiscal. La démarche est alors d'imaginer quel serait le montant des recettes si tous les contribuables étaient contrôlés, autrement dit si tous respectaient scrupuleusement leurs obligations fiscales.

Ces méthodes ont donné les résultats suivants :

- Pour le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>7</sup>, la fraude fiscale et sociale représente 30 à 40 milliards d'euros par an, la fraude fiscale en représentant entre les deux tiers et les trois quarts.
- La Commission européenne, dans sa communication du 31 Mai 2006, regrette que «très peu d'estimations sont disponibles quant à l'importance des impôts non collectés en raison de la fraude fiscale». Elle avance une moyenne comprise entre 2 et 2,5 % du PIB (ce qui représente 40 à 50 milliards d'euros en 2012<sup>8</sup>).
- Revoyant récemment ses estimations à la hausse, la Commission européenne estime désormais que les pertes fiscales découlant de la fraude et de l'évasion fiscales s'élève à 1 000 milliards d'euros au sein de l'Union européenne<sup>9</sup>.
- Le syndicat Solidaires Finances Publiques (ex SNUI-SUD Trésor) évaluait pour sa part en 2007 la fraude fiscale entre 42 et 51 milliards d'euros.

Les différences d'estimations tiennent exclusivement à des différences entre les approches de la fraude et, par conséquent, des périmètres retenus. Le Conseil des prélèvements obligatoires n'a ainsi pas retenu dans son évaluation l'évasion fiscale internationale ni les erreurs commises parfois de bonne foi, alors que les deux estimations suivantes ont un périmètre plus large correspondant au manque à gagner global que représentent toutes les formes d'évitement illégaux de l'impôt.

Certaines formes de fraudes fiscales sont difficiles à détecter et à combattre. Il en va ainsi de la fraude fiscale internationale estimée jusqu'ici par certains entre 15 et 20 milliards d'euros<sup>10</sup> mais désormais évaluée entre 30 et 36 milliards d'euros par an par la Commission d'enquête du Sénat de 2012, soit une part importante de la fraude fiscale totale (mais aussi de formes de fraudes fiscales «nationales») qui s'abrite derrière les apparences d'une optimisation légale, mais qui relève de montages plus ou moins à la limite de la légalité voire même frauduleux au point même de relever dans certains cas de l'abus de droit.

---

<sup>7</sup> Rapport du 1<sup>er</sup> Mars 2007 du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, la Documentation Française, Paris, 2007.

<sup>8</sup> Le PIB est évalué à 2033 milliards d'euros en 2012.

<sup>9</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 6 décembre 2012 : *Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales*.

<sup>10</sup> Voir sur cette estimation le Rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, *La lutte contre les paradis fiscaux : 30 propositions pour passer à l'acte*, septembre 2009 et la contribution de Bernard Castagnède, *L'évasion fiscale internationale*, Revue française des finances publiques, avril 2010.

## ***2/ Des estimations qui apparaissent sous-évaluées***

Les récentes « affaires » en matière de fraude fiscale internationale ont cependant montré qu'il était probable que ce montant soit sous-évalué. Ainsi, les avoirs placés en Suisse par les résidents français avoisineraient les 90 milliards d'euros. Plus largement, les avoirs non déclarés des résidents fiscaux français atteindraient selon les estimations 274 à 600 milliards d'euros<sup>11</sup>, une base fiscale colossale qui ne concerne de surcroît que les personnes physiques.

S'agissant des entreprises, l'ampleur des prix de transfert mériterait un regard particulier. Si les prix de transfert ne sont pas tous frauduleux, les contrôles fiscaux montrent qu'ils sont fréquemment manipulés, parfois même fictifs pour certains d'entre eux. Ces contrôles donnent lieu à des redressements souvent importants, démontrant que les champs sur lesquels se développe la fraude fiscale internationale constituent de très larges assiettes. Les 15 à 20 milliards d'euros de fraude fiscale internationale estimés avant que ces affaires ne soient révélées et que certains travaux n'aient en conséquence été menés<sup>12</sup> peuvent sembler bien faibles au regard de la réalité de la fraude.

Au surplus, il existe de nombreuses dispositions dérogatoires peu contrôlées dans le système fiscal français. Les conditions permettant d'en bénéficier sont mal suivies, notamment en raison de la longue durée de certains dispositifs (en matière de défiscalisation immobilière par exemple<sup>13</sup>). Le non-respect de certaines conditions se traduit par une fraude fiscale trop mal détectée qui vient grossir le montant global de la fraude fiscale.

La Commission européenne, en estimant l'ensemble des pertes fiscales des Etats membres de l'Union européenne à 1 000 milliards d'euros par an, semble avoir tenu compte de l'évolution, de la complexité et du développement des diverses formes de fraudes fiscales.

L'évitement de l'impôt est donc largement supérieur aux estimations mentionnées. Du reste, il suffit de rapprocher les résultats du contrôle fiscal (13,5 milliards d'euros en droits nets en 2011) et le montant de la fraude estimée jusqu'à présent, soit entre 40 et 50 milliards d'euros. Selon ces données, le contrôle fiscal parviendrait à démontrer et à notifier le tiers de la fraude fiscale. Au vu de du (faible) taux de couverture du tissu fiscal et de l'évolution de la fraude fiscale, une telle proportion apparaît supérieure à la réalité.

## **B/ La nécessité d'une approche du manque à gagner lié aux fraudes fiscales**

### ***1/ Une option simple : actualiser le manque à gagner en fonction de l'inflation***

On rappellera pour mémoire que notre organisation syndicale avait évalué le montant total de la fraude fiscale entre 42 et 51 milliards d'euros dans ses travaux menés en 2006 à l'occasion de son audition par le Conseil des prélèvements obligatoires lorsque celui-ci préparait son rapport consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires. Cette évaluation, reprise dans notre rapport de 2008 sur « *l'état de la lutte contre la fraude fiscale* », se basait sur une extrapolation des résultats du contrôle fiscal et sur le recoupement de plusieurs données (en matière de TVA et de travail non déclaré notamment), elle se basait sur une analyse et une extrapolation des résultats du contrôle fiscal de l'année 2005.

**Une simple actualisation en fonction de l'inflation donnerait les résultats suivants :**

---

<sup>11</sup> Voir notamment le rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, juillet 2012 et l'ouvrage d'Antoine Peillon, *Ces 600 milliards qui manquent à la France*, Seuil, 2012.

<sup>12</sup> Voir par exemple dans le rapport de la Commission d'enquête du Sénat de juillet 2012 l'étude de G. Zucman sur les avoirs français à l'étranger non déclarés.

<sup>13</sup> Voir notre étude sur le contrôle fiscal des dispositifs de défiscalisation liés aux investissements immobiliers de juin 2011 : [http://www.solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2011/110616\\_defiscalisationimmobiliere.pdf](http://www.solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2011/110616_defiscalisationimmobiliere.pdf)

- fourchette basse de notre estimation : 42 milliards d'euros (estimation faite sur la base des résultats du contrôle fiscal de 2005) qui représentent 46 milliards d'euros en 2012,
- fourchette haute de notre estimation : 51 milliards d'euros (même données de base que la fourchette basse) qui représentent 56 milliards d'euros en 2012.

Une telle actualisation, déjà éclairante, ne tient cependant pas compte des nombreux éléments qui sont apparus depuis 2006. Il en va ainsi des travaux sur l'évasion fiscale internationale, qui apparaît en réalité bien plus importante que ce que les observateurs pensaient, ou encore du travail non déclaré.

## ***2/ Evaluer le manque à gagner implique de tenir compte des données nouvelles***

→ *Tenir compte des nouveaux travaux en matière d'évasion fiscale internationale*

Sur les 42 à 51 milliards d'euros évalués en 2006 par notre syndicat, la fraude internationale était estimée entre 15 et 20 milliards d'euros (soit 16 à 21 milliards d'euros actualisés en 2012). Par différence, les autres formes de fraudes et d'évasions fiscales en représentaient 27 à 31 environ, soit 30 à 35 milliards d'euros actualisés en 2012).

Dans son rapport de juillet 2012, la commission d'enquête du Sénat estime que la seule évasion fiscale internationale est comprise entre 30 et 36 milliards d'euros. Il précise que cette fourchette est malheureusement selon l'aveu même du rapport du Sénat une fourchette basse : «*les seuls risques évalués sont compris entre 30 et 36 milliards d'euros, chiffres qui peuvent être considérés comme la borne inférieure d'un risque qui, s'il intégrait l'ensemble des impôts et des opérations (...) ressortirait comme nettement plus élevé*»<sup>14</sup>. Par construction et par une simple addition à la fraude «nationale» évaluée dans notre rapport de 2008 (mais en supposant que celle-ci n'ait pas varié), la fraude totale serait alors comprise entre 60 à 71 milliards d'euros par an. On reste toutefois en deçà de la réalité et ne tient pas compte du développement des autres formes de fraudes et d'évasions fiscales.

En effet, il convient de préciser que l'évasion fiscale internationale est importante même si elle est tout particulièrement difficile à évaluer, notamment celle relative aux opérations souvent complexes des entreprises multinationales. La question des «prix de transfert» l'illustre avec force. Pour l'OCDE et la Commission Européenne, plus de la moitié du commerce mondial résulte de transactions intra groupes. Or, leur surface internationale et leur force de frappe financière les autorisent à se livrer, par le jeu de leurs nombreuses implantations à une optimisation fiscale de «haut vol», plus ou moins légale.

En effet, celle-ci cache parfois des mécanismes frauduleux particulièrement complexes voire opaques, donc très difficiles à détecter et à combattre. Il en va ainsi de la manipulation des prix de transfert et des diverses formes de transactions intra groupe qui aboutissent à loger une part importante des bénéficiaires dans des pays fiscalement privilégiés. C'est ce qui explique qu'au final, les taux effectifs d'imposition des plus grandes sociétés sont sensiblement inférieurs à ceux des entreprises de taille nationale ou locale. Certains travaux, repris par le Sénat<sup>15</sup>, ont évalué les pertes dues estimait les pertes fiscales dues aux manipulations de prix de transfert à 53,1 milliards d'euros aux Etats-Unis en 2001. Cette méthode appliquée à la France donnerait, avec le même taux de perte que les Etats-Unis, un montant de pertes fiscales de 23,6 milliards d'euros en 2009 (soit 1,24 point de PIB)... L'étude des redressements effectués par les services de contrôle fiscal atteste de l'importance des montants en jeu : les 4 redressements les plus importants en euros notifiés sur la base de l'article 57 du CGI (transferts de bénéficiaires à l'étranger) en 2011 représentaient une base fiscale de près de 750 millions d'euros.

→ *Focus sur les évolutions du travail « non déclaré »*

<sup>14</sup> Synthèse du rapport de la Commission d'enquête du Sénat.

<sup>15</sup> Etude de Pak et Zdanowick portant sur le commerce extérieur.

La fraude « nationale » comprend pour une part les recettes non versées tirées du travail non déclaré. Les estimations de son importance varient. Celui-ci pourrait représenter entre 3 et 6% du PIB<sup>16</sup>, soit environ 61 à 122 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel. C'est donc sans doute plus que les 3,3% qui résultaient de l'estimation par l'INSEE du travail non déclaré pour 2000<sup>17</sup>, et qui avaient été pris en compte pour l'estimation de la fraude fiscale de notre organisation syndicale en 2006.

La fraude fiscale et sociale liée au travail non déclaré connaît elle aussi des évolutions inquiétantes qui nécessitent un renforcement de sa détection<sup>18</sup>. Ceci conduit également à réévaluer le montant actualisé de la fraude fiscale. Certains travaux considèrent que le travail non déclaré est du reste beaucoup plus important : il serait compris entre 5 et 10% du PIB<sup>19</sup> et s'élèverait même selon certains travaux à 10,8% du PIB (une estimation « haute » qui représenterait alors un « chiffre d'affaires » annuel de 219 milliards d'euros<sup>20</sup> et une fraude aux prélèvements obligatoires pouvant atteindre 50 milliards d'euros).

Pour les recettes publiques, le manque à gagner est colossal : le rapport de l'Assemblée Nationale consacré à la fraude sociale<sup>21</sup> évalue la fraude aux prélèvements sociaux entre 13,5 et 15,8 milliards d'euros. Du côté des ressources fiscales, un tel manque à gagner en termes de recettes publiques représenterait un manque à gagner compris au minimum entre 5 et 8 milliards d'euros pour les recettes fiscales (exception faite des cotisations sociales, les principales ressources concernées par cette fraude). Il s'agit là d'une fourchette qui doit être réévaluée pour tenir compte de la montée en charge la fraude à la TVA et de celle, plus globale (comme l'attestent les travaux mentionnés ici) des diverses formes de travail non déclaré : paiements en liquide non déclarés dans les activités légalement déclarés, salariés non déclarés...

→ *Focus sur la fraude à la TVA : des pertes colossales*

En outre, la fraude à la TVA est particulièrement importante, ainsi que la mesure de l'écart théorique entre TVA due et TVA régulièrement mesurée le montre. Les estimations de la fraude à la TVA donnent, en fourchette plutôt basse, 10 à 11 milliards d'euros par an<sup>22</sup>. En effet, qu'il s'agisse de la fraude de type carrousel, de celle provenant de la montée en puissance du commerce électronique ou celle résultant de l'économie souterraine, la TVA est particulièrement fraudée : l'exemple des quotas CO2 montre que la fraude à la TVA peut être particulièrement couteuse (cette seule affaire représente un manque à gagner fiscal de 1,6 milliard d'euros).

Au reste, dans son rapport de 2012, la commission d'enquête du Sénat précise que « *le taux de fraude de la TVA pourrait être environ deux fois supérieur à la moyenne de notre fiscalité* » et déplore « *une évolution très rapide de la fraude à la TVA, qui se nourrit de la dématérialisation des flux et du développement des très petites entreprises* » (on observe en effet que de nombreux schémas de fraude passent par les petites entreprises).

<sup>16</sup> Voir l'article : <http://edjsp.wordpress.com/2009/04/22/lombre-du-travail-au-noir-grandit/>

<sup>17</sup> Estimation reprise dans le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires ; *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

<sup>18</sup> Voir notamment sur ce point le bilan de l'année 2011 de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude : <http://www.economie.gouv.fr/files/Bilan2011%20-dnlf.pdf>

<sup>19</sup> Florence Weber, *Le travail au noir : une fraude parfois vitale ?*, Editions de la rue d'Ulm, 2008.

<sup>20</sup> Voir notamment les articles suivants : [http://www.ouest-france.fr/actu/economieDet\\_-Travail-au-noir-un-gros-manque-a-gagner-pour-l-etat-3634-2073282\\_actu.Htm](http://www.ouest-france.fr/actu/economieDet_-Travail-au-noir-un-gros-manque-a-gagner-pour-l-etat-3634-2073282_actu.Htm) ou [http://expansion.lexpress.fr/economie/les-vrais-enjeux-de-la-fraude-sociale-en-france\\_270707.html](http://expansion.lexpress.fr/economie/les-vrais-enjeux-de-la-fraude-sociale-en-france_270707.html) ou encore, [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-lutte-contre-la-fraude-sociale-premiers-bilans-nouvelles-pistes-15-11-2011-1396603\\_56.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/laurence-neuer/la-lutte-contre-la-fraude-sociale-premiers-bilans-nouvelles-pistes-15-11-2011-1396603_56.php)

<sup>21</sup> Rapport de la Commission des affaires sociales sur la fraude sociale du 29 juin 2011, [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3603.asp#P191\\_19170](http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3603.asp#P191_19170)

<sup>22</sup> Communication de la Cour des comptes à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale annexée au rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, *La gestion et le contrôle de la TVA*, mars 2012. La fraude à la TVA représentait déjà près de 10 milliards d'euros dans les années 2000-2006 (source : Communiqué de la Commission européenne du 30 octobre 2009).

Le rapport de la commission d'enquête du Sénat confirme que la fraude à la TVA est massive. En particulier, la fraude à la TVA à l'échelle internationale (fraude à la TVA intracommunautaire par exemple) concentre des montants élevés : alors que les rappels en matière de fraude à la TVA au plan international représentent 6% du nombre total de rappels, ils constituent 17% du montant des rappels totaux en matière de TVA. Ainsi, les 10 principaux rappels de TVA notifiés par les services de contrôle en 2011 représentaient près de 550 millions d'euros.

→ *Une fraude fiscale «classique» nationale toujours présente et coûteuse*

TVA non reversée, provision déduite à tort, conditions permettant de bénéficier de «niches fiscales» non respectées, plus values non déclarées, revenus non déclarés, charges majorées à tort, fausses factures..., la fraude fiscale « nationale » est toujours bien active et représente une part importante de la fraude fiscale totale.

L'analyse des résultats du contrôle fiscal montre que la fraude «classique» est toujours présente et coûteuse : il en va ainsi de la TVA déduite à tort, de la TVA non déclarée, de la TVA déclarée mais non versée, de certaines charges comptables (comme les provisions par exemple) déduites à tort de l'assiette imposable à l'impôt sur les sociétés, des revenus non déclarés à l'impôt sur le revenu (des plus-values, par exemple), du non-respect des conditions encadrant certaines réductions d'impôt...

Sur ce point, il est important de rappeler que les réductions d'impôt, exonérations, déductions en base ou crédit d'impôt sont la plupart du temps assorties de conditions plus ou moins restrictives. Or, le contrôle du respect de ces conditions n'est manifestement pas considéré comme une priorité pour les pouvoirs publics : les agents des finances publiques sont en effet davantage incités à raccourcir les délais de traitement par exemple qu'à approfondir ce type de contrôle.

Compte tenu de l'importance du coût des niches fiscales et des difficultés rencontrées dans ce type de contrôle, il est très probable que la fraude aux dispositifs dérogatoires (mais aussi le non-respect des conditions de dispositifs complexes dû à l'ignorance ou à une mauvaise information du contribuable, parfois lui-même victime de ces dispositifs) est importante<sup>23</sup>. Elle concerne aussi bien les impôts des particuliers (l'impôt sur le revenu notamment) que les impôts des entreprises (l'impôt sur les sociétés par exemple).

D'autres formes de fraudes sont en vigueur de longue date, il en va ainsi du non paiement d'impôt réellement dû (qu'il soit spontanément déclaré ou qu'il fasse suite à contrôle). La TVA, par exemple, est parfois encaissée voire même déclarée par certaines entreprises, mais n'est pas toujours reversée. Elle est ainsi détournée des recettes publiques. Cette forme de fraude est relativement fréquente, elle prend parfois la forme de liquidations judiciaires frauduleuses qui aboutissent à éponger le passif d'une entreprise non pas en raison de ses difficultés économiques (ce qui peut arriver, notamment en temps de crise), mais parce que cette liquidation a été préparée illégalement et de longue date dans le but d'échapper au paiement de l'impôt, des cotisations sociales ou encore de certains fournisseurs.

D'autres formes de fraudes demeurent développées, telles que la déduction à tort de certaines charges (fictives en cas de fausses factures ou « sur gonflées ») comme des provisions, des frais non déductibles...

Ces différentes formes de fraudes demeurent malheureusement élevées atteindraient les 25 à 30 milliards d'euros par an.

---

<sup>23</sup> Sur ce point, voir notre étude sur le contrôle des dispositifs de défiscalisation immobilière (juin 2011) : [http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2011/110616\\_defiscalisationimmobiliere.pdf](http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2011/110616_defiscalisationimmobiliere.pdf) et, s'agissant de l'impôt sur les sociétés, notre rapport sur le contrôle du crédit impôt recherche (juin 2010) : [http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2010/Rapport\\_Credit\\_impot\\_recherche\\_juin\\_2010.pdf](http://solidairesfinancespubliques.fr/gen/cp/dp/dp2010/Rapport_Credit_impot_recherche_juin_2010.pdf)

### *3/ Fraudes et évasions fiscales : quel manque à gagner global annuel ?*

Rappelons que, globalement, les résultats du contrôle fiscal demeurent relativement élevés et constants, ce qui signifie que face à l'évolution de la fraude, le contrôle fiscal n'est pas assez armé pour suivre le rythme des diverses formes d'évasion et de fraude fiscales. Au cours des années 2000, ces résultats globaux (intégrant tous les types de fraudes) représentent entre 4,5 et 5% des recettes fiscales.

A l'évidence, compte tenu des travaux évoqués ci-dessus, le manque à gagner résultant des pertes fiscales dues à l'évitement de l'impôt est beaucoup plus important. Une simple addition des évaluations des diverses formes de fraudes et d'évasions fiscales ne constituerait cependant pas une évaluation sérieuse. Les comportements des agents économiques et les liens existants entre les différents impôts mériteraient d'être pris en compte dans la détermination d'un manque à gagner global pour les recettes publiques.

Schématiquement, on peut ainsi avancer qu'une fraude à l'impôt sur le revenu dégage illégalement un revenu pour l'agent économique fraudeur qui peut utiliser ce revenu dans un circuit économique lui-même frauduleux (la perte brute est alors proche de la perte nette) ou le réinjecte dans l'économie légale (sous forme de consommation par exemple), ce qui diminue la perte nette en raison des prélèvements que le montant fraudé supportera par la suite (TVA par exemple). La perte est néanmoins bien réelle et de plus en plus coûteuse, et ce en raison de la complexité croissante de la fraude, de la montée d'une économie parallèle en dehors de toute forme de contribution et de l'internationalisation de l'évasion et de la fraude fiscales.

Compte tenu de l'importance des formes d'évasions et de fraudes fiscales internationales, du travail non déclaré, de la fraude à la TVA (notamment au plan européen et international) et du maintien à un haut niveau de la fraude « classique », la fraude fiscale représente bien plus que la fourchette traditionnellement avancée (soit 15 à 20% des recettes fiscales, ce qui représenterait déjà entre 53 et 71 milliards d'euros en 2012). L'estimation de 42 à 51 milliards d'euros avancée en 2007 par notre organisation apparaît donc désormais trop en retrait de la réalité de l'évitement de l'impôt. Elle se base en effet sur des travaux datés d'une part, et qui n'ont pu prendre en compte la réalité trop peu connue de l'évasion et de la fraude fiscales complexes, notamment au plan international, d'autre part.

La réalité est donc très certainement bien plus alarmante. Rappelons que dans ses travaux de décembre 2012, la Commission européenne valide l'estimation d'une fraude fiscale à 1 000 milliards d'euros par an au sein de l'Union européenne<sup>24</sup>. La France représentant 16% du produit intérieur brut de l'Union européenne, un tel montant représenterait des pertes fiscales annuelles de 160 milliards par an en France, un montant colossal équivalent à près de la moitié des recettes fiscales brutes annuelles qui apparaît comme un «montant plafond» mais qui a le mérite de montrer que l'évitement de l'impôt est massif.

Si l'on récapitule les estimations des différentes formes de fraudes évoquées ci-dessus, tout en tenant compte de la difficulté, pour ne pas dire de l'impossibilité, d'évaluer l'impact réel de la manipulation des prix de transfert et de certains circuits d'économie parallèle, il est possible d'estimer que **l'ensemble de ces pratiques illégales représente un manque à gagner annuel global pour les recettes fiscales compris entre 60 et 80 milliards d'euros, et malheureusement peut-être plus si l'on pouvait analyser la réalité des manipulations de prix de transfert et des diverses transactions pratiqués au sein des grands groupes.**

---

<sup>24</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 6 décembre 2012 : *Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/com\\_2012\\_722\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fr.pdf) , Communiqué de la Commission européenne du 11 décembre 2012 : [http://ec.europa.eu/news/economy/121211\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/121211_fr.htm)

L'écart entre cette fourchette de perte fiscale (60 à 80 milliards d'euros) et les 160 milliards d'euros potentiels obtenus par extrapolation des 1 000 milliards d'euros de fraude fiscale au niveau de l'Union européenne peut s'expliquer de plusieurs manières.

- Les 1000 milliards d'euros ne sont sans doute pas répartis de manière homogène sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Il est donc simpliste et trompeur d'en extrapoler une fraude française par simple calcul à partir de ce que représente le PIB national par rapport au PIB européen<sup>25</sup>.
- En outre, les 1000 milliards d'euros de fraude européenne comprennent la fraude aux ressources sociales, ce que l'estimation 60/80, purement «fiscale», ne comprend pas. Si l'on ajoute en France la fraude aux cotisations sociales, la fraude aux prélèvements obligatoires représenterait alors probablement 73 à 95 milliards d'euros (la fraude aux cotisations sociales étant estimée au minimum entre 13 et 15 milliards d'euros).
- Enfin, les différentes méthodes employées peuvent à elles seules expliquer une part significative des écarts entre les estimations disponibles.

**Au final, les différentes formes d'évasions et de fraudes fiscales représenteraient en 2012 de 16.76 à 22.3% des recettes fiscales brutes, soit 60 à 80 milliards d'euros.**

*Pertes fiscales par impôt (en milliards d'euros)*

	IR	TVA	IS	Impôts patrimoine	Autres*	<b>Total</b>
Estimation basse	15	15	23	4	3	<b>60</b>
Estimation haute	19	19	32	6	4	<b>80</b>

\* *impôts locaux, autres impôts*

#### **4/ Combattre la fraude : un objectif budgétaire ou de justice fiscale et sociale ?**

Face à un tel manque à gagner, il est légitime de demander un renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales pour des raisons budgétaires. Il faut aussi rappeler qu'un tel renforcement, urgent et souhaitable, doit avant tout poursuivre un objectif de justice fiscale et sociale. C'est une priorité.

Quelle que soit l'issue d'une procédure de contrôle en termes de recouvrement, combattre la fraude et la punir (plus de 1 000 plaintes, voir plus haut), est une urgence sociale qui, par suite, a des incidences budgétaires positives et ce, même si le taux de recouvrement suite à contrôle fiscal (près des deux tiers des sommes mises en recouvrement suite à contrôle sont recouverts à court et moyen terme<sup>26</sup>) ne peut pas rivaliser avec le taux de recouvrement suite à déclaration spontanée (plus de 98%). **Si les incidences budgétaires peuvent être réelles, la fraude ne constitue toutefois pas une «assiette miracle».**

**Mais la combattre est une priorité certaine pour plusieurs raisons :**

- rétablir davantage de justice fiscale en combattant toutes les formes de fraudes et d'évasions fiscales, ce qu'un objectif purement budgétaire, actuellement très pesant dans les services de contrôle, ne permet pas véritablement puisqu'il incite à se tourner vers des fraudes aisément détectables et pas forcément vers les plus complexes,
- rééquilibrer l'activité économique car les fraudeurs faussent la concurrence,
- prévenir son développement futur.

<sup>25</sup> Certains pays sont plus concernés par la fraude que d'autres. Il en va ainsi de l'Italie où, selon le Ministère des finances, la fraude représente entre 7 et 14% du PIB, soit 100 à 200 milliards d'euros.

<sup>26</sup> Plusieurs raisons expliquent cela : certaines rectifications (les «redressements fiscaux») font l'objet de réclamation contentieuse (les procédures sont parfois longues) ou gracieuses, certains contribuables organisent leur insolvabilité, d'autres demandent un étalement de paiement dans la durée...

## 3<sup>ème</sup> partie

### L'évolution du contrôle fiscal

#### A/ Evolutions récentes de la lutte contre la fraude fiscale

Ces dernières années ont été plutôt riches en actualité liée à la fraude fiscale et même en mesures. Celles-ci touchent essentiellement aux moyens juridiques à l'exception de la création de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude fiscale (DNLF) en 2008 qui traite de la fraude aux prélèvements obligatoires avec un accent certain mis sur la fraude sociale.

Parmi les nouveautés récentes, on citera donc :

- la procédure de flagrance fiscale (qui a été aménagée fin 2012),
- les dispositions de la loi de finances rectificative (dont la liste noire française des territoires non coopératifs et les mesures anti abus qui y sont liées, la création de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale),
- la signature de plusieurs accords d'échanges de renseignements fiscaux...

Un plan anti fraude a été voté fin 2012 comportant plusieurs mesures :

- taxation à 60% des sommes placées à l'étranger non déclarées,
- possibilité pour l'administration de consulter les comptes bancaires de redevables n'ayant pas respecté leurs obligations déclaratives,
- l'aménagement de la règle du double, l'administration pourra demander à un contribuable de justifier ses encaissements sur ses comptes lorsqu'ils dépassent ses revenus déclarés de 150 000 euros par an,
- obligation de présenter la comptabilité dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité,
- évolution du droit de visite et de saisie,
- possibilité de rendre solidairement redevable de la TVA tout membre de la chaîne d'intermédiaire pour la fraude à la TVA sur véhicules d'occasion,
- imposition du produit tiré de la cession d'un usufruit temporaire,
- mesure visant à prévenir les schémas d'optimisation dits de «donation/cession» de titres de sociétés ou encore des schémas «d'apport cession».

Ces mesures sont potentiellement intéressantes. Toutefois, plusieurs points importants restent en suspens. En effet, s'agissant des mesures adoptées en 2009 ou fin 2012, pour qu'elles puissent véritablement être mises en œuvre et efficaces, il est essentiel de renforcer la chaîne de travail fiscale en moyens humains et de réorienter le pilotage et le management de l'exercice des missions. En effet, la baisse des effectifs se fait durement sentir dans les services de programmation du contrôle fiscal. En outre, le poids des indicateurs se traduit parfois par la clôture rapide de certains contrôles qui auraient mérité des investigations approfondies en raison de l'objectif de nombre de contrôles à réaliser.

**Pour le dire simplement, le meilleur des outils juridiques sera impuissant si les agents des finances publiques ne sont pas assez nombreux, s'ils ne sont pas correctement formés, pas incités à les employer et s'ils n'ont pas le temps de les utiliser.**

Cette évidence semble avoir été oubliée dans les gouvernements successifs qui, depuis une douzaine d'années, suppriment par milliers les emplois dans la sphère de l'accueil, de la gestion, de la programmation, du contrôle et du recouvrement (voir plus bas). Elle semble également avoir été oubliée des concepteurs de la Lolf qui, encore et toujours, privilégie la quantité sur la qualité. Certaines voix s'élèvent pourtant pour demander un renforcement véritable de la lutte contre la fraude fiscale. En la matière, celle du syndicat Solidaires Finances Publiques demeure constante.

## **B/ Le contrôle fiscal au péril de l'administration de service ?**

Au cours des années 2000, l'orientation fiscale a globalement été marquée par le principe de *compliance*, concept anglophone définissant l'acceptation volontaire des obligations fiscales rendue théoriquement possible grâce à une évolution de l'administration fiscale fondée sur une culture de type «prestation de service». Or, un tel principe est difficilement incompatible avec le contrôle fiscal, celui-ci n'étant pas une prestation rendue au contribuable contrôlé mais un service rendu au public.

Malgré cette contradiction, plusieurs mesures ont été prises. Il en va ainsi de la régularisation des obligations fiscales très largement favorisée à tous les stades de la procédure : l'instauration de la relance amiable (en matière d'impôt sur le revenu) ou encore de l'article L62 du livre des procédures fiscales et la création d'une cellule temporaire de régularisation constituent des exemples concrets de cette évolution.

Cette évolution n'est pas sans conséquences. Le contribuable qui cherche délibérément à frauder peut utiliser ce type d'outil à son profit : se livrant à une fraude, il peut parier sur une absence de contrôle mais si celui-ci est lancé à son encontre, il utilisera toutes les voies possibles pour régler l'impôt dû tout en réduisant les intérêts de retard et les sanctions. Entre-temps, il aura bénéficié d'un «effet trésorerie». Plus largement, la pression exercée sous couvert de chantage à l'emploi et à la délocalisation par exemple au plus haut niveau pour obtenir des décisions individuelles favorables est une réalité ancienne.

## **C/ Fraude sociale, fraude fiscale...**

La fraude économique ne se résume pas à la fraude fiscale. On distingue en effet plusieurs types de fraudes économiques : fraude fiscale, blanchiment, contrebande, contrefaçon ou encore la fraude dite «sociale», c'est-à-dire du manque à gagner procédant du travail non déclaré et de la fraude aux prestations sociales.

A ce stade, il est donc instructif de rappeler les enjeux financiers en matière de fraudes :

- *la fraude aux prestations sociales* serait comprise entre 540 et 808 millions d'euros en 2009, sur environ 60 milliards de prestations versées<sup>27</sup>. La fraude représenterait ainsi 0,91% à 1,36% du total des sommes versées. Les indus sont recouverts à hauteur de 88% dans les trois ans (le contrôle aurait détecté 458 millions d'euros en 2010).
- *la fraude aux cotisations sociales* provenant du travail non déclaré est pour sa part plus importante : le rapport de l'Assemblée nationale l'estime comprise entre 15 milliards et 20 milliards d'euros, un ordre de grandeur qui confirme celui avancé par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2007 consacré à la fraude aux prélèvements obligatoires : elle était alors évaluée entre 8 et 13 milliards d'euros. Les récents travaux (le rapport de 2011 de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale) l'estime voisine de 15 milliards d'euros.
- *la fraude fiscale* est en revanche nettement plus élevée (voir plus haut).

## **D/ Le contrôle fiscal, une chaîne de travail dont les effectifs baissent**

Lutter contre la fraude fiscale constitue l'une des nombreuses missions de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle est exercée de facto par plusieurs services :

- l'accueil permet en premier lieu de renseigner le public et ainsi d'éviter de mauvaises interprétations des textes fiscaux.

---

<sup>27</sup> Source : ministère du Travail et le secrétariat d'Etat à la Solidarité.

- Les services de gestion de l'impôt et des bases (services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises, services fonciers...) : ils occupent une place centrale dans cette chaîne de travail puisqu'ils actualisent les données fiscales, détectent les éventuelles anomalies, procèdent à des relances et effectuent certaines opérations de contrôle dit « sur pièces » (autrement dit du bureau).
- Les services nommés «pôle de contrôle et d'expertise» qui effectuent notamment des missions de contrôle sur pièces et de programmation du contrôle fiscal.
- Les services de recherche, au plan national et local, permettent d'être en contact avec le tissu économique, les différents acteurs de lutte contre les activités illégales ayant une incidence fiscale possible (police, douanes, justice), et effectuent un travail qui complète le travail effectué du bureau.
- Certains agents travaillent également en collaboration avec la police (Groupements d'Intervention Interrégionaux, Brigades nationale d'enquête économique, Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, « plan banlieue »).
- Les brigades de vérification (des directions départementales, interrégionales et nationales) assurent le contrôle fiscal externe (vérifications de comptabilité des entreprises et examen de la situation fiscale personnelle des particuliers notamment).
- Les services de recouvrement, qui collectent l'impôt élué, au besoin en mettant en œuvre des procédures de recouvrement forcé.
- Les services traitant les demandes contentieuses qui traitent les réclamations des contribuables.

**Combattre la fraude fiscale implique nécessairement de doter chacun des maillons de cette chaîne de travail des moyens humains, juridiques et matériels suffisants.**

L'administration fiscale subit depuis 2002 d'importantes vagues de suppressions d'emplois (25000 entre 2002 et 2012). Celles-ci se poursuivent : plus de 2 000 emplois seront encore supprimés en 2013. Ce sont principalement des emplois de catégorie C et B qui sont supprimés dans de très nombreux services, notamment dans les services assurant la gestion des impôts ou encore le contrôle sur pièces. De facto, le contrôle fiscal est donc directement touché, contrairement à ce qui a souvent été avancé par les gouvernements successifs, qui ont parfois invoqué la «sacralisation» des effectifs du contrôle fiscal externe, autrement dit le maintien du nombre de vérificateurs.

Ce maintien, pour globalement réel qu'il ait été entre 2002 et 2012, n'a cependant concerné que les vérificateurs. Le nombre d'agents de catégories C et B a pour sa part bel et bien diminué. Le contrôle sur pièces, mais aussi la programmation du contrôle fiscal, ont été touchés. Par voie de conséquence, les vérificateurs ont été conduits à prendre une part plus active à la programmation du contrôle fiscal ou dans le travail administratif assuré par des agents B et C en voie de diminution, et ce tout en faisant face à une hausse du nombre de vérifications à opérer. Pour tous les agents, ce mouvement s'est ainsi traduit par une hausse sans précédent de la charge de travail (mais aussi de sa complexité, liée à l'évolution de la loi fiscale).

### **E/ Quelles évolutions pour le contrôle fiscal ?**

Le contrôle fiscal est au cœur de l'actualité et des missions fiscales. La crise et la pression sur les finances publiques ne doivent cependant pas se traduire par un durcissement de certains contrôles (le contrôle d'opérations aisément détectables par exemple car cela se traduirait par un resserrement du contrôle des salariés et des petites et moyennes entreprises) mais par une meilleure couverture du tissu fiscal.

Le contrôle fiscal doit être présent sur tous les fronts et s'adapter à l'évolution de la fraude sans délaisser tel ou tel «front fiscal». C'est l'enjeu majeur de la période et des orientations de la DGFIP.

## 4<sup>ème</sup> partie

### Pistes et propositions

Dans notre rapport de 2008, nous tracions un certain nombre de pistes. Nous les reprenons ici en les actualisant voire en les complétant et en les précisant. Le constat que le contrôle fiscal n'est globalement pas à la hauteur des enjeux demeure valable. **La fraude évolue rapidement, elle s'adapte aux nouvelles règles et au nouveau contexte, tandis que le contrôle fiscal, assis sur des procédures, victime du recul de l'action publique à l'œuvre depuis une dizaine d'années, prend le risque de décrocher peu à peu de la fraude.**

Les enjeux se situent aux niveaux international et national, c'est-à-dire au sein de chaque Etat et de l'Union européenne et au-delà (dans les pays de l'OCDE notamment).

Les propositions qui suivent ne prétendent certes pas être exhaustives ni constituer une organisation « miracle » du contrôle fiscal. Mais elles balayent les questions de principe, d'orientation des politiques fiscales, de moyens humains, juridiques et organisationnels.

#### **A/ Les orientations souhaitables pour une lutte contre la fraude fiscale efficace**

##### *1/ Le contrôle doit reposer sur des fondamentaux solides.*

- *Favoriser le consentement à l'impôt.*

Le discours «anti impôt» fait le lit de l'évitement de l'impôt et donc de la fraude. Or, «*dans une démocratie, le lien entre le citoyen et la collectivité s'effectue par l'impôt*»<sup>28</sup>. Changer de discours sur l'impôt en commençant par mener un véritable débat public est un impératif démocratique. Cela peut se faire simplement, en disant que l'impôt n'est pas «l'ennemi» de l'activité économique et de l'emploi, au contraire, et qu'il est «l'ami» de la cohésion sociale et de l'activité économique puisqu'il finance l'action publique dont par exemple des services publics auxquels tout le monde peut accéder gratuitement (ou quasi gratuitement) et parce qu'il réduit les inégalités. Pour parvenir à changer cette image de l'impôt, il faut montrer ce que l'impôt (plus largement, les fameux «prélèvements obligatoires») permet de financer (éducation, santé...)<sup>29</sup>. Diffuser de l'information sur l'impôt et sur les conséquences de la fraude est donc un préalable incontournable. Dans ce cadre, l'enseignement du rôle et de la place de l'impôt est nécessaire : cette sensibilisation peut prendre des formes ludiques et concrètes dès la fin de l'école élémentaire.

Favoriser le consentement à l'impôt permet un meilleur civisme fiscal (c'est-à-dire le respect spontané des obligations fiscales), un objectif central de l'administration qui, pour l'heure, fait malheureusement l'impasse sur l'information citoyenne, un préalable pourtant indispensable.

- *Changer l'image de la fraude fiscale.*

Favoriser le consentement à l'impôt et sa compréhension ne peut qu'avoir un impact positif sur le niveau et la perception de la fraude, entendons par là que cela peut la limiter, mais surtout que cela permet de rendre la lutte contre la fraude mieux perçue et comprise. La fraude bénéficie en effet d'une image trop sympathique car elle est notamment souvent associée à de la « débrouille » qu'un grand nombre comprend voire tente d'imiter dans le but d'améliorer sa situation financière. Ce risque est accru en période de crise.

---

<sup>28</sup> Citation empruntée à Jean-Luc Mathieu dans son ouvrage *La politique fiscale*, Paris, Economica, 1999.

<sup>29</sup> Pour plus de détails, voir notamment nos publications : la brochure *Les chroniques fiscales n° 1* (consacrée aux prélèvements obligatoires et à la dette), Janvier 2008 et le livre *Quels impôts demain ?*, éditions Syllepse, Février 2007.

Dire que la fraude relève d'un comportement incivique est un préalable indispensable à un contrôle fiscal plus efficace. Cela peut, par exemple, s'effectuer par une plus grande publicité du contrôle, à l'instar de ce qui se passe dans certains pays européens qui n'hésitent pas à rendre public le résultat de certains contrôles fiscaux. Dans un premier temps, l'administration fiscale française serait bien inspirée de mieux communiquer sur la lutte contre la fraude, ses fondements et ses résultats.

- *Evaluer la fraude fiscale et l'évolution du contrôle*

L'évaluation de la fraude fiscale demeure peu satisfaisante. Développer un outil de suivi de l'évolution et de l'évaluation de la fraude ainsi que du suivi du contrôle fiscal dans le but d'informer le Parlement est donc une nécessité. La loi de finances comporte déjà des résultats relativement détaillés du contrôle fiscal. Mais cette information doit être plus détaillée : le Parlement doit ainsi être mieux informé sur les dispositifs qu'il vote et sur la lutte contre la fraude fiscale.

En outre, instaurer un Observatoire des délocalisations fiscales des particuliers et des entreprises mesurant les flux entrants et sortants ainsi que les motivations de ces flux permettrait de disposer de données quantitatives et qualitatives solides.

- *Réformer la fiscalité dans le sens d'une plus grande justice fiscale et sociale, en France et en Europe.*

Le consentement à l'impôt est altéré par l'injustice du système fiscal. Il faut prendre en compte la demande sociale d'un système fiscal plus juste que certaines réactions et enquêtes d'opinion ont mis en évidence<sup>30</sup> et qui, notamment avec la crise, est devenue un enjeu démocratique majeur. Un système plus juste est un système mieux compris, donc mieux accepté et moins fraudé. Reste maintenant à savoir ce qu'est un système fiscal juste. Pour le syndicat Solidaires Finances Publiques, un tel système passe par un meilleur équilibre entre les impôts directs (tendanciellement en baisse ces dernières années) et les impôts indirects (les moins justes, mais qui demeurent majoritaires dans les recettes fiscales), par des assiettes plus larges et plus diverses (donc comportant moins de niches fiscales et mettant à contribution les diverses sources de richesses : revenus, patrimoine...).

Au niveau de l'Union européenne, Solidaires Finances Publiques prône de longue date l'instauration d'un « serpent fiscal européen »<sup>31</sup> qui harmoniserait progressivement les fiscalités et les procédures (échanges d'informations, procédures de contrôle coordonnées. Un tel instrument permettrait de stopper le mouvement de concurrence fiscale et donc de lutter, en amont, contre les différentes formes d'évitement de l'impôt qui jouent des différences entre législations fiscales. Concrètement, il s'agit de mettre sur pied un mécanisme d'harmonisation des bases (notamment en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés), des taux planchers et plafonds, un système européen d'échanges automatiques d'informations (dans le cadre d'un élargissement de la directive « épargne » et pour intensifier la coopération dans la lutte anti-fraude par exemple) et un (ou des) impôt(s) européen(s)...

- *Le contrôle fiscal, contrepartie du système déclaratif.*

Le système fiscal français repose sur le principe déclaratif. C'est vrai en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de TVA, de droits d'enregistrement... Concrètement, le contribuable ou redevable déclare et paie, et ce sans contrôle préalable. Dans une société, il s'agit là d'un devoir citoyen qui appelle, logiquement, une contrepartie sous forme de contrôle des éléments déclarés.

---

<sup>30</sup> Voir notamment le rejet du projet de TVA dite « sociale » et le sondage LH 2 du 24 Novembre 2006 dans lequel il apparaît que les sondés veulent en priorité une baisse de la TVA et de la taxe d'habitation, deux impôts notoirement critiqués - à juste titre - pour leur injustice.

<sup>31</sup> Voir notre livre, *Pour un serpent fiscal européen*, Syllepse, Paris, 2005.

Ce principe est aujourd'hui en danger : à trop développer le service à l'utilisateur, on risque d'en oublier que le contrôle n'est pas une prestation individuelle mais résulte au contraire de l'application des règles de droit. Il doit donc être le même pour tous. Cela doit se traduire par un rééquilibrage entre les droits et garanties du contribuable mais aussi ses devoirs vis-à-vis de l'administration agissant au nom et pour l'ensemble des citoyens. C'est aussi cette contrepartie qui doit être expliquée afin de briser le discours infondé d'un contrôle arbitraire et inquisitorial.

- *Une technicité fiscale à maintenir et à renforcer.*

L'administration fiscale, avant tout une administration technicienne, doit conserver cette technicité sous peine d'être inefficace. La lutte contre la fraude fiscale s'ouvre actuellement à la lutte contre la fraude sociale. Il est en effet certain que, suivant les formes de fraude rencontrées (le travail non déclaré par exemple), la fraude peut être à la fois fiscale et sociale. Echanger les informations et coordonner la lutte contre ces fraudes est donc logique et nécessaire. Pour autant, il faut veiller à éviter la confusion et le mélange des genres et éviter une surveillance informatique systématique.

Concrètement, il ne faut pas que les données et les corps de contrôle respectifs des administrations fiscales et sociales soient unifiés ou mélangés. Chacun doit conserver sa technicité propre. Ainsi, la mise en place de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale en 2010 doit permettre une lutte plus réactive et plus efficace contre la fraude fiscale et son renforcement éventuel à terme ne doit pas être dilué dans une sphère généraliste de lutte contre les fraudes économiques en général. Dans un contexte où la fraude se diversifie et se complexifie, il est essentiel de rappeler que ces divers écueils doivent être évités pour maintenir et renforcer la technicité, garante de l'efficacité de la lutte contre les fraudes fiscales.

## ***2/ Pistes pour un contrôle fiscal plus juste et plus efficace.***

- *Changer l'approche et la gestion du contrôle.*

Une poignée d'indicateurs figurent dans les projets de performances annuels qui engagent la Direction générale des finances publiques dans le contrôle fiscal. Ces indicateurs, dont la pertinence est par ailleurs discutable, ne reflètent pas la complexité et la diversité de la lutte contre la fraude fiscale. Ils structurent et brident le contrôle fiscal. La gestion par indicateurs présente par ailleurs des effets pervers : par exemple, les agents étant évalués sur cette base, ils sont enclins à concentrer leurs efforts pour atteindre l'objectif fixé au préalable par l'administration au risque de passer à côté d'une affaire ou d'une fraude qui ne rentre pas dans le champ de cet objectif.

Lors de la mise en place de la Lolf<sup>32</sup>, notre organisation avait demandé l'instauration d'un programme spécialement dédié à la lutte contre la fraude fiscale. Dans un nouveau programme, ou dans le cadre du programme existant, les indicateurs devraient être repensés et à tout le moins plus variés et refléter la réalité du contrôle. Il s'agit tout à la fois de tenir compte de la diversité et de la complexité du contrôle mais aussi d'éviter les effets pervers inhérents aux indicateurs.

- *Eviter les fausses bonnes solutions...*

On a commencé à voir, avec le scandale de la fraude fiscale internationale, que certains observateurs se précipitent pour expliquer que la fraude résulte d'une imposition trop lourde et que seule une diminution des prélèvements obligatoires est de nature à faire diminuer la fraude, au point qu'il est permis d'ironiser en disant, pour simplifier à l'excès, que l'on pourrait supprimer la fraude... en supprimant les impôts ! On mesure le non-sens du propos.

Certains mettent l'accent sur le niveau relativement faible du recouvrement (voir plus haut) et préconisent, sans rire, de « moins redresser pour mieux recouvrer », comme s'il était possible de

---

<sup>32</sup> La Lolf (Loi organique relative aux lois de finances) est la « constitution financière » de l'Etat.

déterminer a priori quels étaient les contrôles qui pourraient par suite être «rentables». En réalité, diminuer les redressements ne déboucherait nullement sur une amélioration du taux de recouvrement. Celui-ci resterait stable et le niveau global de rentrées fiscales diminuerait !

D'autres préconisent des mesures plus ciblées comme l'amnistie fiscale, supposée favoriser le rapatriement des capitaux. On ne peut que douter de l'efficacité de ce genre de dispositif. En effet, outre les questions de principe en termes de morale et d'équité (cela revient à blanchir la fraude à un « tarif » préférentiel), les analyses empiriques montrent que l'amnistie fiscale s'est avérée inefficace là où elle a été instaurée ces dernières années (Allemagne et Italie). Les études disponibles<sup>33</sup> montrent que les bénéficiaires restent très théoriques et que les effets pervers l'emportent en réalité largement sur les supposés effets bénéfiques. L'amnistie fiscale n'est en effet ni une solution au retour des « expatriés fiscaux », ni une solution à l'évasion fiscale.

- *Etoffer les moyens humains, leur donner du temps et une véritable capacité d'agir.*

A l'évidence, le contrôle a besoin d'agents, ce que la Commission européenne elle-même confirme lorsqu'elle conseille aux Etats membres « d'étoffer les ressources humaines »<sup>34</sup>. Il ne s'agit nullement ici de verser dans le « tout sécuritaire » fiscal mais simplement de permettre à l'administration d'augmenter le nombre d'opérations, le taux de couverture et le temps consacré à la détection de la fraude et à son contrôle, notamment en ce qui concerne les opérations complexes et/ou à caractère international faisant, par exemple, intervenir plusieurs entités. Réclamer des moyens humains n'est pas une facilité du discours syndical. En effet, si l'on veut améliorer la couverture du tissu fiscal et/ou augmenter le nombre de contrôles et/ou permettre aux vérificateurs d'avoir le temps d'effectuer pleinement leurs contrôles, alors seuls des moyens humains peuvent le permettre, à condition, bien évidemment, de disposer des moyens juridiques adéquats.

Il faut également que les agents soient bien formés, au début et en cours de carrière. Elle ne doit pas être soluble dans la mise en place d'outil informatique à l'exemple d'un cahier de contrôle dans les règles de l'art ou Rialto Investigations pouvant être considéré par certains comme un substitut à une formation pratique, concrète pour les jeunes vérificateurs et réalisée à moindres frais. La formation initiale et continue est en effet un enjeu majeur, cela nécessite des investissements en temps et en veille technique pour une adaptation aux nouveautés fiscales et aux schémas de fraude en perpétuelle évolution. Enfin, les services et les agents doivent pouvoir compter sur un véritable soutien technique de la hiérarchie, ce qui est de moins en moins le cas du fait de l'emprise de la logique managériale qui se cantonne à un suivi statistique et à un formatage des méthodes de travail souvent contraires à la logique même du contrôle.

Par ailleurs, aucun agent ne doit perdre de l'argent dans le cadre de ses missions : les remboursements de frais doivent donc tenir véritablement compte des dépenses engagées, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cet aspect est tout sauf neutre dans l'accomplissement des missions de contrôle. Les agents en charge de la recherche et du contrôle sont par nature des agents mobiles (en ce sens du reste, les tentatives de « formater » le contrôle sont vouées à échouer ou à affecter l'efficacité même du contrôle) : or, ils perdent de l'argent dans le cadre de leurs missions puisque le dispositif de remboursement des frais engagés n'est pas en adéquation avec l'évolution du coût réel de la vie ni avec la réalité des dépenses.

- *Equilibrer l'organisation du contrôle, entre technicité et coopération.*

La création de la Délégation nationale à la lutte contre la fraude en 2008, le rapprochement d'agents du contrôle fiscal avec certains services de la police (groupements d'intervention régionaux, brigade de répression de la délinquance fiscale, plan « banlieue »), les échanges plus ou moins réellement

<sup>33</sup> Voir notamment Andrea Manzitti in Rapport moral sur l'argent dans le monde, édition 2005, Association d'économie financière, Paris, 2005.

<sup>34</sup> Communication du 31 Mai 2006 citée plus haut.

coopératifs avec les services des douanes et l'approche transversale liée à certains enjeux tels que le travail non déclaré ou la délinquance financière posent questions.

Une coopération entre les diverses entités engagées dans la lutte contre les fraudes économiques est nécessaire, elle peut et doit être améliorée. Mais si cette mutualisation et cette coopération sont nécessaires, il faut également conserver la technicité des différents acteurs de lutte contre ces fraudes. La tentation pourrait être de créer de vastes corps de contrôle pour regrouper les compétences. Il s'agirait là d'une fausse solution. Car l'enjeu à l'heure où ces fraudes se diversifient et se complexifient, la solution réside dans l'accroissement de la technicité propre à chaque sphère administrative (douanes, DGFIP...) et dans l'amélioration de la coopération. Un bilan doit en outre être dressé des divers rapprochements car en réalité, tous ne présentent pas un intérêt et une efficacité avérés. La brigade nationale de répression de la délinquance fiscale constitue une exception, une extension de ses compétences et un renforcement de ses effectifs semblent souhaitables à condition toutefois de conserver un équilibre dans ce service entre la technicité fiscale des agents des finances publiques et la place de la police judiciaire.

- *Intensifier la recherche pour mieux détecter la fraude.*

La tendance actuelle est au formatage et à la prédominance d'un indicateur (CF2R) très structurant qui conduit à se limiter à certains secteurs d'activité, donc à en délaissier d'autres, ce qui ne permet pas de détecter certains schémas de fraude. Pour une recherche véritablement efficace, il importe de se dégager de cette logique contraignante. Comme pour les autres missions fiscales, la recherche est essentiellement jugée sur des objectifs quantitatifs qui mettent en danger la qualité des missions. Face à la complexité de certains dossiers, une formation adaptée, touchant notamment aux circuits économiques et financiers, est aussi indispensable afin de pouvoir fiscaliser l'information.

Dans l'exercice des missions, il faut admettre que la recherche a besoin d'une souplesse dans son organisation, faite de contacts avec d'autres administrations, avec des organismes institutionnels (Banques, Assurances, Autorité des Marchés Financiers...) voire des entreprises publiques ou des organismes sociaux, d'initiatives des enquêteurs, de réactivité à l'information et d'une grande latitude dans le déroulé des travaux. Notons également que les contacts entre services de recherche et de contrôle sont trop distendus, il faut donc développer les échanges formels et informels entre les agents.

Le renseignement «interne» est également un vrai défi : la transmission et l'exploitation des informations doit gagner en efficacité, en développant les échanges et la coopération entre services fiscaux. Enfin, une réflexion pourrait s'engager sur une force plus contraignante de procédures telles que le droit de communication, qui a déjà été élargi (notamment aux banques).

- *Développer et améliorer les données et les échanges d'informations.*

A l'évidence, face à une fraude multiforme qui se diversifie, se complexifie et s'internationalise, la question des échanges d'informations est cruciale. Il en va aussi bien des échanges d'informations entre administrations sociales et fiscales d'un même pays qu'entre administrations de pays différents. L'enjeu est le suivant : chaque Etat doit être en situation de savoir «qui» (entreprise, particulier) détient «quoi» à l'étranger (société, capitaux, comptes) et, a fortiori, au sein de l'Etat. Bien entendu, tout cela doit s'effectuer avec une formation technique adaptée touchant aussi bien à la fiscalité qu'à l'analyse des circuits financiers, aux comptabilités dématérialisées (en détectant notamment l'utilisation frauduleuse des logiciels permissifs) et à l'évolution des schémas de fraude.

Ceci doit se traduire par l'instauration d'un mécanisme d'échange automatique d'informations (concernant les comptes bancaires et les structures de type sociétés, trust), d'un «reporting comptable» permettant de retracer les opérations comptables d'un groupe pays par pays et par une déclaration des prix de transfert. De telles obligations ne se traduiraient pas par une hausse des coûts de gestion des grandes entreprises, car celles-ci disposent déjà de ces données. Elles sont même dans l'obligation de livrer à l'administration fiscale, à sa demande, une déclaration des prix de transfert. Instaurer une

obligation permettrait à l'administration fiscale de disposer de données intéressantes afin d'identifier les anomalies et les fraudes et ainsi d'être plus efficace dans son action.

La gestion de l'impôt dans sa globalité doit permettre une réelle fiabilité et exhaustivité des bases de données internes. La dématérialisation du dossier, combinée à la conservation de certains documents «papiers» ainsi que le dépôt auprès de différents services de nouvelles déclarations et aux changements d'organisation des services aboutit à un éparpillement des dossiers, à des pertes d'informations qui nuisent à la bonne gestion, à la programmation et donc, par suite, à la qualité du contrôle. Outre une meilleure tenue du dossier, il faut développer le recoupement et le croisement internes des fichiers de l'administration ainsi que la réactivité dans leur mise à jour ou leur actualisation. En effet, ceci permettrait de pallier l'absence du suivi de certains régimes fiscaux qui est due, en partie, à l'absence d'historique dans les applications (de fait, certains secteurs ou régimes fiscaux ne sont donc pas balayés par les recoupements informatiques et échappent largement au contrôle).

Mais les systèmes fiscaux ne peuvent plus compter sur les seules origines nationales en termes de renseignements pour appliquer leurs propres législations. Au niveau international, seul l'échange automatique d'informations entre administrations fiscales peut dissuader et révéler les fraudes dans les flux transfrontaliers. Ceci suppose donc un cadre légal (européen) qui impose des obligations communes. Pour ce faire, il faudrait, par exemple, commencer par élargir la portée de la directive «épargne» afin de toucher les personnes physiques et morales d'une part, et l'ensemble des revenus financiers d'autre part.

Ce socle juridique permettrait l'accès rapide aux informations dans le cadre d'une procédure encadrée par la loi (qui garantirait ainsi l'égalité de traitement des contribuables européens). Bien entendu, ce cadre doit être contraignant et prévoir des sanctions (amendes, publication des refus sur un rapport de la commission...). Une «banque de données» européenne pourrait être mise en place, sur l'idée du système Vat Information Exchange System (VIES) pour la TVA intracommunautaire qui, quoiqu'imparfait, montre qu'un tel projet est techniquement réalisable.

- *Plus largement, développer la coopération internationale et agir au niveau européen.*

Développer et intensifier une véritable coopération internationale passerait notamment par : la venue de fonctionnaires étrangers dans le cadre d'une procédure, l'instauration d'un vrai «droit de suite» dans le cadre du contrôle d'une société qui permettrait d'effectuer des recherches ou vérifications dans un autre Etat membre où serait implantée une société du même groupe que la société vérifiée, une filiale de la société vérifiée ou une société dans laquelle la société vérifiée détient un certain seuil de participation et le développement de la procédure de contrôle multilatéral coordonné.

Pour le dire rapidement, au sein de l'Union européenne, il est urgent de parvenir à établir une base juridique permettant, notamment : d'échanger automatiquement des renseignements entre administrations fiscales, d'établir une base d'imposition commune en matière d'impôt sur les sociétés, de travailler sur un régime unifié en matière de TVA, d'harmoniser progressivement les fiscalités (notamment en matière d'IS), d'éliminer les sociétés-écrans, le secret bancaire et toute forme d'opacité... Pour ce faire, il faudrait donc s'accorder sur le traitement juridique de l'évasion fiscale et de la fraude fiscale (trop considéré comme un délit mineur) et développer un certain nombre de procédures qui existent déjà mais qui restent peu usitées (assistance, contrôle coordonné...). Enfin, la fiscalité doit également répondre au défi posé par la problématique du commerce électronique qui dématérialise l'entreprise, sa domiciliation, la transaction et le traitement fiscal de la création de richesse. L'OCDE estime que 80% des transactions électroniques ont lieu entre entreprises liées, ce qui situe l'enjeu en termes de transfert de bénéfices par exemple.

La création d'une structure nommée Eurofisc n'a pour l'heure pas permis les avancées nécessaires. L'idée ne peut être intéressante que si elle s'accompagne des moyens juridiques et humains suffisants qui permettent de traiter les demandes de coopération sur l'ensemble du territoire de l'Union

européenne et au-delà. Ce projet sera utile s'il s'accompagne d'une volonté réelle et durable de lutter contre toutes les formes de fraude fiscale et tous ses intervenants (s'il ne porte que sur la TVA intracommunautaire, le projet restera inachevé). Ceci suppose que les Etats membres s'accordent sur l'approche de la fraude fiscale et sur un socle de mesures qui permettront à cette structure de disposer d'une véritable capacité d'agir, juridique et fonctionnelle.

- *Paradis fiscaux : des enjeux particuliers*

Un effort particulier doit être fait à l'encontre des paradis fiscaux. Les échanges d'informations tels qu'ils sont décrits ci-dessus doivent déjà permettre une réelle transparence. Mais là encore, diffuser de l'information, notamment en revenant à la stratégie des « listes noires », demeure nécessaire. Le nombre de ces listes doit être revu à la baisse, l'idéal étant de ne diffuser qu'une liste unique, établie par une autorité fiscale mondiale indépendante (à l'image de l'autorité fiscale que propose le réseau Tax Justice Network) et régulièrement actualisée. Une telle autorité pourrait également promouvoir des normes internationales (sur l'échange d'informations, sur le droit de suite...) à l'image de celles qui ont été établies par le Gafi en matière de lutte contre le blanchiment.

### ***3/ Au-delà de la seule fiscalité, des enjeux économiques, financiers et juridiques imbriqués.***

- *Blanchiment et fraude fiscale, des liens évidents.*

Les liens entre blanchiment et fraude fiscale sont souvent discutés, notamment par les territoires pratiquant le secret bancaire, qui acceptent, dans des cas peu nombreux et sous conditions, de lever le secret bancaire pour des affaires de blanchiment, à condition toutefois que cela ne concerne pas la fraude fiscale.

Certains observateurs estiment en effet que blanchiment et fraude fiscale constituent deux questions distinctes. Il n'en est évidemment rien : les produits issus d'activités illicites sont rarement fiscalement déclarés, tandis que ceux issus de la fraude fiscale sont blanchis avant de réintégrer l'économie réelle. Lutter contre le blanchiment ne peut donc être efficace que si la lutte contre la fraude fiscale dispose également de moyens suffisants.

La transposition de la 3<sup>ème</sup> directive européenne de lutte contre le blanchiment pourrait offrir des perspectives intéressantes. Cette directive considère en effet comme des infractions graves entrant dans le champ de la déclaration de soupçon<sup>35</sup> toute infraction passible d'une peine de prison d'un an ou plus, et notamment les infractions que l'article 1741 du Code général des impôts qualifie de fraude fiscale. Ceci offre donc de nouvelles possibilités. Il pourrait ainsi être mis en place un droit de communication « classique » auprès de Tracfin, ce qui permettrait de cibler les renseignements et les données (numéro de comptes bancaires, identification des personnes...) nécessaires à une analyse fiscale des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon.

- *Accroître la transparence.*

Au-delà des mesures exclusivement fiscales, il s'agit d'instaurer des obligations comptables et financières qui favorisent la transparence. Plusieurs mesures phares pourraient être prises : interdire l'accès aux marchés publics pour les entreprises entretenant des relations avec les paradis fiscaux et judiciaires, obliger les sociétés cotées à déclarer les opérations réalisées avec les paradis fiscaux et leur justification dans leurs comptes consolidés, garantir la traçabilité des revenus et des mouvements de fonds, y compris à travers les trusts et les fondations et, enfin, renforcer le contrôle des sociétés de compensation « clearing ».

---

<sup>35</sup> La déclaration de soupçon est transmise à la cellule Tracfin qui peut, le cas échéant après instruction, transmettre le dossier à la justice.

A ce titre, une obligation en termes de « reporting » comptable est absolument nécessaire afin de disposer d'une information suffisante pour appréhender la réalité économique d'un groupe de sociétés. Ceci permettrait de cerner l'implantation des sociétés, la réalité des activités exercées, le nombre de salariés employés, le montant des impôts payés... Cette obligation est du reste nécessaire pour établir un recoupement avec les déclarations de prix de transfert qu'il faut par ailleurs également mettre en place en étendant l'obligation de déclaration instaurée par la loi de finances rectificative de 2009.

- *Droit des sociétés et fiscalité, des enjeux croisés.*

Une des caractéristiques majeures des paradis fiscaux est de permettre la création rapide et à peu de frais, de sociétés qui permettent notamment, en tout anonymat, le placement, la gestion et la transmission de patrimoines. Les paradis fiscaux offrent la plupart du temps un régime opaque en matière de droit des sociétés. Il y est ainsi possible de créer des sociétés écrans, souvent paravents d'activités illicites, qui permettent de dissimuler l'identité des bénéficiaires et des ayants droit. L'utilisation de ce type de société (fiducies, trusts, fondations, sociétés de personnes à responsabilité limitée) est particulièrement propice aux activités illicites comme le blanchiment par exemple<sup>36</sup>. Il faut donc lever l'opacité qui existe sur ce type de structures.

Les premières mesures à prendre seraient les suivantes : toutes les autorités publiques des Etats membres devraient disposer des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés implantées sur leur territoire. Il faut assurer une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations. Enfin, il doit être possible aux autorités publiques (de réglementation, de surveillance et d'application des lois), dans le cadre de leurs investigations, d'échanger des informations ainsi détenues sur les bénéficiaires effectifs des sociétés créées sur le territoire des Etats membres.

Il pourrait ainsi être institué une obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés, sans exception. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres (administrations fiscales et judiciaires) sous peine de sanctions, soit d'office lorsqu'un de leurs résidents apparaît, soit sur demande des autorités publiques des Etats membres. Ce dispositif permettrait, par exemple, d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de son patrimoine dans un « trust » à l'étranger.

Au plan national, il est indispensable d'engager la responsabilité financière des donneurs d'ordre. Sur le plan fiscal, l'action de l'administration est en effet souvent bridée du fait de la complexité de la fraude faisant intervenir un réseau de sous-traitants. De plus, les procédures sont difficiles à mettre en œuvre car il faut prouver que le donneur d'ordre ne pouvait ignorer les agissements de son sous-traitant. Il en est de même dans le cadre des réseaux carrouselistes ou l'acheteur ne pouvait ignorer les agissements de son fournisseur. Par ailleurs, la question de la domiciliation est clairement posée : il faut en revoir les critères, afin d'éviter les domiciliations « fantaisistes », notamment au regard de la dématérialisation des échanges qui constitue un véritable enjeu en soi quant au régime fiscal à adopter et aux procédures de contrôle à engager.

- *Accroître l'aide au développement*

Certains Etats ont fait de leur stratégie fiscale leur stratégie de développement. Dans les pays de l'est de l'Europe, la mise en place de Flat tax vise à attirer les investisseurs et les entreprises tout autant qu'à lutter contre l'économie souterraine. Or, il est un fait que ces pays (lorsqu'ils sont réellement indépendants et non adossés politiquement à un pays occidental) ne bénéficient pas d'une aide suffisante pour financer les investissements publics en termes d'éducation, de santé...

---

<sup>36</sup> Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, *Au-delà des apparences*, 2003.

De la même manière, certains Etats considérés comme des paradis fiscaux et judiciaires voient leur croissance reposer principalement sur les activités financières. Dans le cadre d'une lutte contre les paradis fiscaux et les mesures fiscales et judiciaires dommageables, adopter des programmes d'aide à la reconversion économique de certains centres « off-shore » et accroître l'aide financière est nécessaire.

### **Face aux 1 000 milliards d'euros de fraude en Europe, un plan d'action européen efficace ?**

La lecture du communiqué daté du 11 décembre de la Commission européenne intitulé « *Fraude fiscale : l'Union européenne passe à l'attaque* »<sup>37</sup> pourrait laisser penser que la lutte contre la fraude fiscale devient, enfin, une priorité européenne. On y apprend ainsi qu' « *un plan d'action relatif à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales prévoit des mesures à court, moyen et long terme pour régler ce problème et recouvrer les sommes dues* », pas moins.

Le communiqué précise que la fraude fiscale est évaluée à 1 000 milliards d'euros par an au sein de l'Union européenne. La France représentant 16% du produit intérieur brut de l'Union européenne, un tel montant représenterait des pertes fiscales annuelles de 160 milliards par an en France, un montant colossal équivalent à près de la moitié des recettes fiscales brutes annuelles. Dans la période de crise budgétaire actuelle, une telle somme a de quoi laisser rêveur et justifie que l'on s'attaque à tous les types de contournement de l'impôt.

Le communiqué de l'Union européenne s'appuie sur une communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement proposant un plan d'action<sup>38</sup>. Celui-ci dresse un constat synthétique pertinent de la situation actuelle : il regrette que tous les Etats membres n'aient pas la même approche des paradis fiscaux par exemple. Il recommande certaines mesures, comme l'établissement d'une liste noire nationale (à l'instar de ce qui existe en France) ou encore le renforcement des conventions fiscales. Il appelle à mettre fin aux stratégies de « *planification fiscale agressive* ». Il propose certaines recommandations en matière de coopération, de surveillance par la Commission européenne d'avancement des travaux, d'identification fiscale, de mécanismes anti abus.

Va-t-on enfin renforcer la lutte contre la fraude fiscale ? On ne peut que le souhaiter, tout en restant prudent. Tel Saint-Thomas, on attendra de constater sur pièces pour en juger. Car ce n'est pas la première fois que la Commission européenne fait montre de volontarisme en la matière, sans pour autant que celui-ci ne soit suivi d'effets... En mai 2006, la Commission européenne appelait ainsi à la nécessité d'une stratégie européenne cohérente de lutte contre la fraude fiscale. Dans une Communication<sup>39</sup>, elle appelait avec force à une meilleure coopération et proposait même de renforcer les moyens humains !

Depuis, force est de constater que la fraude s'est développée. Ceci n'est malheureusement guère étonnant : les moyens humains, juridiques et matériels se sont affaiblis alors que les possibilités de frauder se sont développées, et ce malgré le volontarisme affiché en 2006 par la Commission européenne...

<sup>37</sup> Voir le communiqué de la Commission européenne du 11 décembre 2012 : [http://ec.europa.eu/news/economy/121211\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/121211_fr.htm)

<sup>38</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 6 décembre 2012 : *Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/com\\_2012\\_722\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_fr.pdf)

<sup>39</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 31 mai 2006 *sur la nécessité de développer une stratégie européenne coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale* : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/control\\_anti-fraud/combating\\_tax\\_fraud/com\(2006\)254\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/control_anti-fraud/combating_tax_fraud/com(2006)254_fr.pdf)

## **B/ Des mesures immédiates ciblées et concrètes ?**

### ***1/ Mesures d'ordre juridique***

Un allongement de la prescription est nécessaire, du fait du recul à fin mai (et à juin pour les télédéclarations) du dépôt de la déclaration IR (au lieu de fin mars). Il faut notamment revenir sur la réduction de la prescription en cas de visa d'une association de gestion ou d'un expert comptable agréé (pas de «sous-traitance»).

Une extension de la prescription à l'IR est également nécessaire pour les cas où l'administration doit effectuer des investigations importantes (comme c'est déjà le cas à l'impôt de solidarité sur la fortune ou en matière de droits d'enregistrement) ou en fonction de l'importance des bases minorées. Dans certains cas, une prescription de 10 ans est nettement plus dissuasive. Toujours en matière de prescription, une suspension de la prescription pénale à compter de la date de la proposition de rectification notifiant la fraude jusqu'à l'émission de l'avis d'imposition est indispensable (et pas simplement du fait de la saisine de la CIF) pour ne pas restreindre le délai de prescription dont peuvent avoir besoin les services pour poursuivre le délit de fraude fiscale.

Plus largement, l'insécurité fiscale invoquée par de nombreux contribuables est facteur d'instabilité juridique : on peut ainsi dénombrer ces dernières années plusieurs lois de finances par an ainsi que des modifications répétées de certains dispositifs fiscaux (ainsi, sur 5 ans, on aura noté 4 versions différentes de l'article 885 I bis du CGI portant sur le «pacte d'actionnaires Dutreil») ce qui complique par voie de conséquence l'exercice du contrôle.

En outre, la fin de la «règle du double», enfin annoncée par la loi de finances rectificative de 2012, est une condition de l'efficacité de la lutte contre la grande fraude. Enfin, un texte contraignant pour l'ISF est nécessaire pour pouvoir procéder à des contrôles sur place.

### ***2/ Mesures d'ordre organisationnel***

Les mesures d'ordre organisationnel constituent un enjeu important pour l'efficacité du contrôle fiscal puisqu'elle en rythme l'exercice au quotidien.

- *Les outils informatiques à faire évoluer*

Parmi les mesures figure par exemple l'abandon du flicage et de la lourdeur dont « Rialto investigation » est porteur. Toujours en matière d'applications informatiques, certaines se dégradent en qualité (CFIR) ou sont mal alimentées (logiciel Adélie incomplet, TSE, erreurs des actes BNDP) ; Il faut donc désormais privilégier la qualité des saisies, condition impérative de la fiabilité des données. En outre, certains freins à l'utilisation des applications doivent être levés. L'administration doit faire confiance à ses agents (tous tenus par des obligations déontologiques) et donner le plus large accès aux applications disponibles (Iliad, Majic, Oeil) pour accéder aux informations et mener par la suite un contrôle efficace.

- *Un réseau d'expertise fiscale à mettre en œuvre*

L'expertise doit être renforcée à tous les niveaux : expertise de chacun des agents (via la formation notamment, mais aussi la coopération avec d'autres services), expertise «organisée» au niveau des directions (ce qui suppose par exemple de structurer la place d'agents experts à l'image de ce que font certaines Dircofi avec des Inspecteurs divisionnaires «experts») et au niveau national, avec un service ou un réseau qui serait chargé de produire du matériel «exploitable» harmonisé, accessible, centralisé par les services dans leurs missions quotidiennes. Un tel réseau d'expertise organisé en cohérence au plan national est aujourd'hui urgent à mettre en œuvre.

- *Assurer une présence harmonieuse sur le territoire*

Le maintien de plusieurs niveaux d'interventions du contrôle fiscal, qu'il s'agisse des structures de recherches, de programmation, de contrôle sur pièces ou sur place est indispensable. Les niveaux départementaux régionaux, nationaux demeurent toujours pertinents au regard des objectifs de présence, de prévention, budgétaires ou répressifs assignés au contrôle. La couverture de l'ensemble du territoire doit ainsi être maintenue, un lien de proximité est à conserver avec les services de gestion lien déjà mis à mal par la création de pôles départementaux éloignant les services et distendant les liens et les échanges d'informations.

Le lien et les échanges avec d'autres services administratifs (URSSAF, inspection du travail, police, justice...) et la connaissance du terrain sont au cœur de renseignements conduisant à une détection de la fraude. La localisation de l'ensemble des services de contrôle au niveau d'une inter région ou du chef lieu d'un seul département conduirait à réduire les relations entre services et réduirait les zones d'interventions du contrôle fiscal externe en raison des contraintes de déplacement (détection, prévention, temps de déplacement, remboursement de frais ,...).

De plus les investigations effectuées ne sont pas identiques ou similaires selon la structure de contrôle, les méthodes de travail sont adaptées en fonction des tissus couverts. La fraude s'accroîtrait, un effet d'aubaine se développerait au niveau départemental dû à une moindre présence sur le terrain. Cela accentuerait la moindre probabilité d'être contrôlé sachant que certains secteurs d'activités (bénéfices agricoles, bénéfices non commerciaux...) ont statistiquement un risque d'être contrôlé très faible voir supérieur à un siècle.

### ***3/ Mesures en matière de pilotage***

- *Améliorer le pilotage*

Le rendu du contrôle fiscal ne doit pas être mesuré seulement en terme de nombre d'interventions mais également en terme de qualité des interventions. Si la présence des acteurs du contrôle est importante, la manière de valoriser les opérations de contrôle, qu'il s'agisse de CSP ou de CFE, l'est également. Ainsi le respect des délais, des cadencements, des rendus des dossiers (pas toujours prévus par les textes) conduit à une survalorisation de ces derniers et provoque une asymétrie entre ce qui est imposés aux acteurs du contrôle et l'absence de contrepartie pour les contribuables qui peuvent à loisir utiliser des manœuvres dilatoires. Cela nuit à la qualité des investigations (réduction du nombre de droit de communication alors que ces derniers permettent d'asseoir les redressements, ne pas faire ou ne pas attendre les retours d'assistance administrative, éviter certaines démarches...) voire à la défense des dossiers au contentieux faute d'informations utiles pour l'assurer.

Atteindre le plus rapidement possible certains indicateurs dont la pertinence du taux est décidée ex-ante plutôt que ex post (pénalisation des dossiers par exemple) peut conduire à privilégier certains dossiers comme entrant dans la catégorie de ceux à pénaliser alors qu'au cours de l'année d'autres traités plus tardivement répondraient davantage à ce type de «critérisation». Il en est de même de la valorisation des critères de rendement ou d'enjeux rapidement identifiable au détriment du traitement de certains dossiers nécessitant la coopération et la coordination de différents services en plusieurs lieux du territoire. La mise en place d'une cellule de coordination arrivera-t-elle à inverser la tendance ?

Enfin, le critère de la difficulté potentielle à recouvrer les sommes dues suite à un contrôle fiscal ne doit pas conduire à écarter des dossiers a priori des opérations de CFE. En effet, les effets préventifs de certains de ces contrôles sont eux bien visibles en évitant le développement de zone de non droit. Une réflexion devrait être menée sur les enjeux de prévention ou de répression de certains contrôles, en ne limitant pas leur effet à la seule prise en compte d'un taux de recouvrement, ils répondent parfois à d'autres enjeux.

- *Changer la politique d'indicateurs*

Changer les indicateurs Lolf et ceux du suivi statistique quotidien du contrôle fiscal, actuellement trop pressants, davantage tournés vers la quantité et vers un certain formatage que vers la qualité et l'efficacité. La couverture du tissu fiscal et la mise en place d'un «indice de coopération fiscale internationale» en constitue deux pistes (voir ci-dessous).

Mesurer le taux de couverture du tissu fiscal devrait être le premier des indices soumis à la représentation nationale. Certes, la mesure du taux de couverture est complexe : elle peut se décliner en régimes d'imposition, en nature d'activité (vente, prestataire), en régimes d'imposition, en chiffre d'affaires réalisé, en dimension internationale des sociétés contrôlées... Mesurer cette couverture est toutefois indispensable pour s'assurer que le tissu fiscal est traité à égalité.

- *Une alternative : vers un «indice de transparence et de coopération fiscales» ?*

On peut réfléchir à un « *indice de transparence et de coopération fiscales* » qui résulterait de la consolidation de plusieurs données. Cet indice serait gradué en fonction des résultats, révisable lorsque la situation évolue (il pourrait être commun à d'autres Etats, au sein de l'Union européenne et de l'OCDE par exemple, afin de mesurer l'évolution de la lutte contre les «paradis fiscaux» notamment). Il permettrait d'éviter les effets de seuil (aujourd'hui, les listes « noire » et « grise » de l'OCDE tiennent compte d'un certain nombre de signatures de convention : ceci n'incite en réalité pas à coopérer) et il reposerait sur des éléments qualitatifs et pas seulement quantitatifs, ce qui obligerait tous les Etats à montrer leur réelle volonté de coopérer en matière de lutte contre la fraude fiscale.

#### *Comment construire l'indice de transparence et de coopération fiscales*

##### *Exemples de données quantitatives :*

*Nombre de conventions fiscales portant sur les échanges d'informations à des fins fiscales.*

*Nombre d'impôts couverts par la convention.*

*Accès aux informations bancaire et à l'information sur l'identité des bénéficiaires effectifs des structures juridiques (sociétés-écrans).*

*Nombre de demandes d'informations effectuées et nombre de réponses obtenues.*

##### *Exemples de données qualitatives*

*Qualité des informations fournies (informations recueillies par rapport à celles demandées).*

*Délais de réponse aux demandes d'informations.*

*Nombre de contrôles multilatéraux coordonnés.*

*Etat du contentieux sur l'application des dispositions de la convention (notamment sur l'utilisation de l'arsenal juridique anti évacion fiscale).*

#### ***4/ Renforcer des effectifs budgétairement rentables et socialement utiles***

L'emploi est une question centrale dans l'efficacité de la lutte contre la fraude. Ce sont en effet les agents des finances publiques qui traitent les dossiers, détectent les anomalies, effectuent les recherches, vérifient les comptes et les comptabilités et procèdent au recouvrement. De fait, les agents de l'administration fiscale sont donc au cœur des enjeux de justice fiscale et sociale.

Renforcer les services de cette chaîne de travail fiscale et de l'administration fiscale et financière est donc une nécessité absolue pour améliorer l'efficacité de la lutte contre les diverses formes d'évitement de l'impôt.

## Annexes

### Annexe 1 :

#### **Rappel des articles du Code général des impôts mentionnés dans le rapport**

##### **Article 209 B**

I.-1. Lorsqu'une personne morale établie en France et passible de l'impôt sur les sociétés exploite une entreprise hors de France ou détient directement ou indirectement plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique : personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable, établie ou constituée hors de France et que cette entreprise ou entité juridique est soumise à un régime fiscal privilégié au sens de l'article 238 A, les bénéfices ou revenus positifs de cette entreprise ou entité juridique sont imposables à l'impôt sur les sociétés. Lorsqu'ils sont réalisés par une entité juridique, ils sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers imposable de la personne morale établie en France dans la proportion des actions, parts ou droits financiers qu'elle détient directement ou indirectement.

Le taux de détention mentionné à l'alinéa précédent est ramené à 5 % lorsque plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de l'entité juridique établie ou constituée hors de France sont détenus par des entreprises établies en France qui, dans le cas où l'entité étrangère est cotée sur un marché réglementé, agissent de concert ou bien par des entreprises qui sont placées directement ou indirectement dans une situation de contrôle ou de dépendance au sens de l'article 57 à l'égard de la personne morale établie en France.

2. Les actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus indirectement par la personne morale visée au 1 s'entendent des actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus par l'intermédiaire d'une chaîne d'actions, de parts, de droits financiers ou de droits de vote ; l'appréciation du pourcentage des actions, parts, droits financiers ou droits de vote ainsi détenus s'opère en multipliant entre eux les taux de détention successifs.

La détention indirecte s'entend également des actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus directement ou indirectement :

- a. Par les salariés ou les dirigeants de droit ou de fait de la personne morale mentionnée au 1 ;
- b. Par une personne physique, son conjoint, ou leurs ascendants ou descendants lorsque l'une au moins de ces personnes est directement ou indirectement actionnaire, porteuse de parts, titulaire de droits financiers ou de droits de vote dans cette personne morale ;
- c. Par une entreprise ou une entité juridique ayant en commun avec cette personne morale un actionnaire, un porteur de parts ou un titulaire de droits financiers ou de droits de vote qui dispose directement ou indirectement du nombre le plus élevé de droits de vote dans cette entreprise ou entité juridique et dans cette personne morale ;
- d. Par un partenaire commercial de la personne morale dès lors que les relations entre cette personne morale et ce partenaire sont telles qu'il existe entre eux un lien de dépendance économique.

Toutefois, les actions, parts, droits financiers ou droits de vote mentionnés aux a, b, c et d ne sont pas pris en compte pour le calcul du pourcentage de résultat de l'entité juridique établie hors de France, qui est réputé constituer un revenu de capitaux mobiliers de la personne morale.

3. Le bénéfice de l'entreprise ou le revenu de capitaux mobiliers mentionné au 1 est réputé acquis le premier jour du mois qui suit la clôture de l'exercice de l'entreprise ou de l'entité juridique établie ou constituée hors de France. Il est déterminé selon les règles fixées par le présent code à l'exception des dispositions prévues à l'article 223 A.

4. L'impôt acquitté localement par l'entreprise ou l'entité juridique, établie hors de France, est imputable sur l'impôt établi en France, à condition d'être comparable à l'impôt sur les sociétés et, s'il s'agit d'une entité juridique, dans la proportion mentionnée à la dernière phrase du premier alinéa du 1.

5. Lorsque les produits ou revenus de l'entreprise ou de l'entité juridique comprennent des dividendes, intérêts ou redevances qui proviennent d'un Etat ou territoire autre que celui dans lequel l'entreprise ou l'entité juridique est établie ou constituée, les retenues à la source auxquelles ont donné lieu ces dividendes, intérêts ou redevances sont imputables dans la proportion mentionnée à la dernière phrase du premier alinéa du 1 sur l'impôt sur les sociétés dû par la personne morale établie en France. Cette imputation est toutefois subordonnée à la condition que l'Etat ou le territoire d'où proviennent ces dividendes, intérêts ou redevances soit la France ou un Etat ou territoire qui est lié à la France par une convention d'élimination des doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus et qui n'est pas non coopératif au sens de l'article 238-0 A, auquel cas l'imputation se fait au taux fixé dans la convention.

II.-Les dispositions du I ne sont pas applicables :

-si l'entreprise ou l'entité juridique est établie ou constituée dans un Etat de la Communauté européenne et

-si l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de l'entité juridique par la personne morale passible de l'impôt sur les sociétés ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.

III.-En dehors des cas mentionnés au II, le I ne s'applique pas lorsque la personne morale établie en France démontre que les opérations de l'entreprise ou de l'entité juridique établie ou constituée hors de France ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation de bénéfices dans un Etat ou territoire où elle est soumise à un régime fiscal privilégié.

Cette condition est réputée remplie notamment lorsque l'entreprise ou l'entité juridique établie ou constituée hors de France a principalement une activité industrielle ou commerciale effective exercée sur le territoire de l'Etat de son établissement ou de son siège.

III bis (Abrogé).

IV.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article et notamment les modalités permettant d'éviter la double imposition des bénéfices ou revenus de capitaux mobiliers effectivement répartis ainsi que les obligations déclaratives de la personne morale.

*NOTA: Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, art. 14 II : Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2012*

### **Article 238 A**

Les intérêts, arrérages et autres produits des obligations, créances, dépôts et cautionnements, les redevances de cession ou concession de licences d'exploitation, de brevets d'invention, de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication et autres droits analogues ou les rémunérations de services, payés ou dus par une personne physique ou morale domiciliée ou établie en France à des personnes physiques ou morales qui sont domiciliées ou établies dans un Etat étranger ou un territoire situé hors de France et y sont soumises à un régime fiscal privilégié, ne sont admis comme charges déductibles pour l'établissement de l'impôt que si le débiteur apporte la preuve que les dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré.

Pour l'application du premier alinéa, les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'Etat ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies.

Toutefois, les intérêts, arrérages et autres produits des obligations, créances, dépôts et cautionnements, à l'exception de ceux dus au titre d'emprunts conclus avant le 1er mars 2010 ou conclus à compter de cette date mais assimilables à ces derniers, ainsi que les redevances de cession ou concession de licences d'exploitation, de brevets d'invention, de marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication et autres droits analogues ou les rémunérations de services, payés ou dus par une personne physique ou morale domiciliée ou établie en France à des personnes physiques ou morales qui sont domiciliées ou établies dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A, ne sont pas admis comme charges déductibles pour l'établissement de l'impôt, sauf si le débiteur apporte la preuve mentionnée au premier alinéa et démontre que les opérations auxquelles correspondent les dépenses ont principalement un objet et un effet autres que de permettre la localisation de ces dépenses dans un Etat ou territoire non coopératif.

Les premier et troisième alinéas s'appliquent également à tout versement effectué sur un compte tenu dans un organisme financier établi dans un des Etats ou territoires visés, respectivement, aux premier et troisième alinéas.

*NOTA: LOI n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 art 22 VII 2 : les présentes dispositions sont applicables aux exercices ouverts à compter du 1er janvier 2011.*

### **Article 155 A**

I. Les sommes perçues par une personne domiciliée ou établie hors de France en rémunération de services rendus par une ou plusieurs personnes domiciliées ou établies en France sont imposables au nom de ces dernières :

- soit, lorsque celles-ci contrôlent directement ou indirectement la personne qui perçoit la rémunération des services ;

- soit, lorsqu'elles n'établissent pas que cette personne exerce, de manière prépondérante, une activité industrielle ou commerciale, autre que la prestation de services ;

- soit, en tout état de cause, lorsque la personne qui perçoit la rémunération des services est domiciliée ou établie dans un Etat étranger ou un territoire situé hors de France où elle est soumise à un régime fiscal privilégié au sens mentionné à l'article 238 A.

II. Les règles prévues au I ci-dessus sont également applicables aux personnes domiciliées hors de France pour les services rendus en France. (2ème phrase supprimée).

III. La personne qui perçoit la rémunération des services est solidairement responsable, à hauteur de cette rémunération, des impositions dues par la personne qui les rend.

### **Article 123 bis**

1. Lorsqu'une personne physique domiciliée en France détient directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique - personne morale, organisme, fiducie

ou institution comparable - établie ou constituée hors de France et soumise à un régime fiscal privilégié, les bénéficiaires ou les revenus positifs de cette entité juridique sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers de cette personne physique dans la proportion des actions, parts ou droits financiers qu'elle détient directement ou indirectement lorsque l'actif ou les biens de la personne morale, de l'organisme, de la fiducie ou de l'institution comparable sont principalement constitués de valeurs mobilières, de créances, de dépôts ou de comptes courants.

Pour l'application du premier alinéa, le caractère privilégié d'un régime fiscal est déterminé conformément aux dispositions de l'article 238 A par comparaison avec le régime fiscal applicable à une société ou collectivité mentionnée au 1 de l'article 206.

2. Les actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus indirectement par la personne physique mentionnée au 1, s'entendent des actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus par l'intermédiaire d'une chaîne d'actions, de parts, de droits financiers ou de droits de vote ; l'appréciation du pourcentage des actions, parts, droits financiers ou droits de vote ainsi détenus s'opère en multipliant entre eux les taux de détention desdites actions ou parts, des droits financiers ou des droits de vote successifs.

La détention indirecte s'entend également des actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus directement ou indirectement par le conjoint de la personne physique, ou leurs ascendants ou descendants. Toutefois, ces actions, parts, droits financiers ou droits de vote ne sont pas pris en compte pour le calcul du revenu de capitaux mobiliers de la personne physique mentionnée au 1.

3. Les bénéficiaires ou les revenus positifs mentionnés au 1 sont réputés acquis le premier jour du mois qui suit la clôture de l'exercice de l'entité juridique établie ou constituée hors de France ou, en l'absence d'exercice clos au cours d'une année, le 31 décembre. Ils sont déterminés selon les règles fixées par le présent code comme si l'entité juridique était imposable à l'impôt sur les sociétés en France. L'impôt acquitté localement sur les bénéficiaires ou revenus positifs en cause par l'entité juridique est déductible du revenu réputé constituer un revenu de capitaux mobiliers de la personne physique, dans la proportion mentionnée au 1, à condition d'être comparable à l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, lorsque l'entité juridique est établie ou constituée dans un Etat ou territoire n'ayant pas conclu de convention d'assistance administrative avec la France, ou qui est non coopératif au sens de l'article 238-0 A le revenu imposable de la personne physique ne peut être inférieur au produit de la fraction de l'actif net ou de la valeur nette des biens de la personne morale, de l'organisme, de la fiducie ou de l'institution comparable, calculée dans les conditions fixées au 1, par un taux égal à celui mentionné au 3° du 1 de l'article 39.

4. Les revenus distribués ou payés à une personne physique mentionnée au 1 par une entité juridique ne constituent pas des revenus imposables au sens de l'article 120, sauf pour la partie qui excède le revenu imposable mentionné au 3.

4 bis. Le 1 n'est pas applicable, lorsque l'entité juridique est établie ou constituée dans un Etat de la Communauté européenne, si l'exploitation de l'entreprise ou la détention des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de cette entité juridique par la personne domiciliée en France ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.

4 ter. La condition de détention de 10 % prévue au 1 est présumée satisfaite lorsque la personne physique a transféré des biens ou droits à une entité juridique située dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A.

5. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application des dispositions qui précèdent et notamment les obligations déclaratives des personnes physiques.

#### **Article 4 B**

1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A :

- a. Les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- b. Celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ;
- c. Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.

2. Sont également considérés comme ayant leur domicile fiscal en France les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

#### **Article 4 bis**

Sont également passibles de l'impôt sur le revenu :

1° (Abrogé) ;

2° Les personnes de nationalité française ou étrangère, ayant ou non leur domicile fiscal en France, qui recueillent des bénéficiaires ou revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions.

## **Annexe 2 :** **Communiqués de presse**

Communiqué de presse du 12 novembre 2012

### **Evasion fiscale : un renforcement des moyens contre la fraude s'impose plus que jamais**

Alors qu'une série de mesures antifraudes fiscales devraient être très prochainement annoncées par le gouvernement, les autorités Suisses ont fort opportunément fait savoir que des agents des finances publiques se rendaient sur leur territoire, elles ont fait part de leur mécontentement devant ce qu'elles qualifient de violation de leur souveraineté nationale.

Les réactions effarouchées des autorités Suisses ont de quoi surprendre (ou faire sourire) : elles seraient compréhensibles si cet Etat, à l'instar de tant d'autres malheureusement, jouait le jeu de la coopération et de la transparence dans la lutte contre la fraude fiscale. Or, en la matière, il y aurait beaucoup à redire. En effet, du fait de l'interprétation très restrictive que la Suisse fait de la fraude fiscale, les difficultés sont nombreuses : la Suisse ne répond pas à toutes les demandes d'informations qu'elle reçoit de la France, les réponses qu'elle fait ne sont pas toutes utilement exploitables, elle demande des informations particulièrement précises, ce qui entrave les procédures voire les rendent inopérantes (si l'administration fiscale française disposait de toutes les informations réclamées, elle n'aurait précisément pas besoin de demander la coopération de la Suisse).

Une fois de plus, on peut légitimement s'interroger sur le but poursuivi par la Suisse dans la période, dont tout montre qu'elle devrait figurer sur la liste nationale des territoires non coopératifs (voire sur celle de l'organisation de coopération et de développement économiques), ce qui permettrait de lui appliquer des dispositifs de lutte antifraude plus efficaces.

En la matière, outre certains moyens juridiques, notamment en matière de collecte de l'information et de procédure, il manque aux mesures dévoilées aujourd'hui par le Ministre du budget le renforcement des moyens humains de l'administration fiscale française, la Direction générale des finances publiques (DGFIP). La DGFIP a perdu 25 000 emplois depuis 2002, une nouvelle vague de suppressions d'emplois (2023 emplois) est programmée en 2013. Ces suppressions d'emplois ont considérablement affaibli le fonctionnement global des services, de l'accueil au recouvrement en passant par la gestion des dossiers, la détection de la fraude et le contrôle fiscal dans toutes ses dimensions (contrôle du bureau, dit « sur pièces », et contrôle externe, dit « sur place »).

Alors que la Commission européenne et le Sénat (dans son rapport consacré à l'évasion fiscale internationale) demande que les moyens soient étoffés, les gouvernements successifs continuent de penser à tort que supprimer des emplois au sein de la DGFIP procurera des économies budgétaires. A l'évidence, c'est le contraire qui se passe, moins d'emplois à la DGFIP se traduisant pas moins d'efficacité dans les missions fiscales (mais aussi par moins d'efficacité sur les autres missions de la DGFIP).

L'ensemble des mesures antifraude devrait être connu dans les tous prochains jours. Premier syndicat de la DGFIP, le syndicat Solidaires Finances Publiques (ex-SNUI-SUD Trésor) fera connaître ses propositions pour renforcer les moyens humains, juridiques et matériels du contrôle fiscal.

## **La fraude fiscale est-elle vraiment une priorité gouvernementale ?**

La Ministre du budget a présenté les résultats du contrôle fiscal pour l'année 2011. Elle est également revenue sur les nouveaux moyens juridiques. Elle en conclut que la lutte contre la fraude fiscale n'a jamais été aussi efficace que depuis 2007.

Sur ce point, il faut rappeler que les résultats du contrôle fiscal ont connu une stabilité remarquable au cours des années 2000 :

- en 2000, les résultats du contrôle fiscal s'élevaient à 13,6 milliards d'euros, ce qui représentait près de 4,5% des recettes fiscales totales,
- en 2006, ils s'élevaient à 15,3 milliards d'euros, soit toujours environ 4,5% des recettes fiscales totales,
- en 2010, alors que les recettes fiscales sont affectées par la crise, les résultats du contrôle fiscal représentent 4,6% du total des recettes fiscales.

La fraude fiscale est estimée (par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires) à 40 à 50 milliards d'euros par an, dont 15 à 20 milliards d'euros procédant de la fraude internationale. La Commission européenne confirme cette ampleur puisqu'elle estime que, pour la France, la fraude fiscale est comprise entre 2 et 2,5% du produit intérieur brut (soit 39 à 49 milliards d'euros).

La fraude fiscale se complexifie, se diversifie et s'internationalise. Elle nécessite un renforcement des moyens humains, juridiques et matériels. Si de nouveaux moyens juridiques sont apparus, ils demeurent cependant largement soumis aux moyens dont l'administration fiscale dispose. Or, les moyens humains de l'administration fiscale sont en forte baisse.

En particulier, les services de gestion et de contrôle sur pièces (c'est-à-dire du bureau) connaissent d'importantes suppressions d'emplois, notamment depuis 2007 (2 départs à la retraite sur 3 ne sont pas remplacés). Or, ce sont eux qui constituent le premier étage du contrôle fiscal, sans lequel une détection de la fraude ne peut être correctement assurée.

La lutte contre la fraude fiscale passe nécessairement par un renforcement des moyens humains, juridiques et matériels. Ce renforcement est, plus que jamais, une exigence légitime et une urgence.

## **Annexe 3**

### **Chronique**

#### **Création d'un registre européen des sociétés : pourquoi et comment ?**

Dans un contexte d'internationalisation croissante des échanges, de développement de nouvelles technologies ou encore de montages de plus en plus opaques et complexes, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales passe par davantage de coopération au niveau européen. En effet, les systèmes fiscaux ne peuvent plus compter sur les seules origines nationales en termes de renseignements pour appliquer leurs propres impositions et leurs propres règles juridiques.

Deux raisons commandent de mettre en place un système d'informations commun sur les sociétés implantées sur le territoire de l'Union européenne. Le contexte économique tout d'abord : dans un espace aussi intégré que l'est l'Union européenne (et, en son sein, singulièrement la zone euro), la question de normes européennes est posée avec une acuité certaine, qu'il s'agisse de règles fiscales ou de règles juridiques en matière de droit des sociétés. L'évolution du droit européen lui-même, comme l'illustre la création relativement récente de la Société européenne (règlement n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la Société européenne) qui pose, par construction, le principe de conservation et de diffusion de l'information sur une société supranationale.

Dans un tel environnement, il paraît légitime et souhaitable de disposer d'un cadre légal qui impose des obligations communes<sup>40</sup>. Celles-ci seraient de deux ordres : l'instauration au niveau européen d'un registre des sociétés européennes d'une part, et l'amélioration des dispositifs de coopération bilatéraux d'autre part. Bien entendu, ce cadre doit être contraignant et doit prévoir des sanctions (amendes, publication des refus sur un rapport de la commission...).

#### ***Quel pourrait être le contenu d'un registre européen des sociétés ?***

Une rapide comparaison avec des registres d'autres pays européens montre que tout registre des sociétés sert à garantir les rapports juridiques dans les relations d'affaires avec les commerçants et à protéger les tiers. Pour ce faire, un certain nombre d'informations doivent être collectées, conservées et disponibles sur les acteurs économiques que sont les sociétés.

Certaines informations doivent être délivrées pour pouvoir démarrer son activité : nom, raison sociale, lieu d'implantation, profession et domicile du commerçant... Les personnes qui seraient tenues de s'inscrire seraient, d'une part les personnes physiques qui exercent une activité professionnelle ou artisanale à titre professionnel et, d'autre part, les sociétés commerciales et les sociétés civiles. Pour les sociétés, les statuts doivent comporter certaines informations fondamentales telles que le nom des associés, le capital, les personnes qui représentent la société, la détention du capital, l'objet social de la société.

En cours d'activité, tout acte intervenant dans la vie de l'entreprise (cession, cessation, augmentation ou réduction du capital, changement du lieu d'implantation...) serait communiqué au registre. Les comptes annuels devraient en outre y être publiés. Enfin, tout jugement concernant la société ou ses représentants doit également figurer au registre (procédure d'apurement du passif, interdiction de gérer...).

La publicité de ces informations serait donc permanente (accessible sur simple demande, voire en ligne) et leur tenue serait assurée par le registre européen.

---

<sup>40</sup> Pour ce faire, il faudrait, par exemple, commencer par revenir sur le traitement dérogatoire réservé à l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg concernant la taxation des revenus de l'épargne.

*Au-delà du registre, la question de l'amélioration du cadre réglementaire et de l'accès aux informations*

La mise sur pied d'un registre européen pourrait s'accompagner d'un renforcement de la coopération et des échanges d'informations. En pratique, c'est bien cet enjeu qui constitue la priorité, tant il est vrai que le registre européen pourrait découler d'un renforcement et d'une harmonisation des obligations déclaratives et de la tenue des informations.

Les premières mesures à prendre découleraient du principe suivant : toutes les autorités publiques des Etats membres doivent disposer des informations sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des sociétés implantées sur leur territoire. En conséquence, il est indispensable d'assurer une supervision adéquate et une stricte intégrité du système d'obtention, de conservation et de transmission des informations. Par ailleurs, il doit être possible aux autorités publiques (de réglementation de surveillance et d'application des lois), dans le cadre de leurs investigations, d'échanger des informations ainsi détenues sur les bénéficiaires effectifs des sociétés créées sur le territoire des Etats membres.

Il pourrait ainsi être institué une obligation de déclaration préalable aux autorités publiques du nom de tous les bénéficiaires effectifs de toutes les sociétés, sans exception. Ces informations seraient alors transmises aux autorités publiques des autres Etats membres (administrations fiscales, judiciaires, institutions financières) sous peine de sanctions. Ce dispositif permettrait d'imposer dans son Etat de résidence un contribuable qui aurait transféré une partie de son patrimoine dans un « trust » étranger par exemple.

\* \* \*

Au-delà de la question spécifique des sociétés-écrans, la réflexion doit également porter sur l'harmonisation du droit des sociétés dans l'UE. Doit-on tolérer des sociétés dont le seul but est d'échapper à l'impôt (trust, fiducie) ? De la même manière, il faut relancer une étude sur les régimes fiscaux privilégiés qui favorisent les délocalisations fiscales incohérentes en termes de logique économique : ainsi, une société implantée dans un pays, y créant ses richesses, pourra-t-elle échapper tout ou partie au système d'imposition des bénéfices de ce pays grâce au régime des holdings des Pays Bas par exemple. Une réflexion sur la notion de territorialité ou encore sur le régime de groupe s'impose donc à l'échelle européenne.

Normes juridiques européennes sur la localisation des sièges sociaux, suppression des sociétés fictives ou sociétés-écrans, obligations communes aux Etats membres en matière de création et de modification des sociétés, coopération portant sur la communication de renseignements, le droit des sociétés ne doit pas être oublié dans la lutte contre les paradis fiscaux.



# ANNEXE 7

## Secteur Horeca : TVA – obligations à partir du 1er janvier 2010

### I. Introduction

1. Suite à la baisse de taux de 21% à 12% pour les prestations de restaurant et de restauration (à l'exclusion de la fourniture de boissons) avec entrée en vigueur au 1er janvier 2010, un effort supplémentaire est demandé au secteur concernant la déclaration exacte des opérations effectuées.

Au niveau des obligations, ce qui précède a jusqu'à présent conduit à la réglementation suivante :

- Arrêté royal du 18 décembre 2009 modifiant l'arrêté royal n°1 du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (Moniteur Belge du 24 décembre 2009);
- Arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur Horeca (Moniteur Belge du 31 décembre 2009 et du 26 janvier 2010).

Cette nouvelle réglementation implique qu'à partir du 1er janvier 2010, l'exploitant d'un établissement où sont consommés des repas est tenu, pour les prestations de restaurant et de restauration qu'il effectue pour un preneur qui n'agit pas en qualité d'assujetti, de délivrer une facture simplifiée (v. article 13bis de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992).

S'il s'agit d'un exploitant d'un établissement où sont consommés **régulièrement** des repas, cette facture simplifiée doit être délivrée par un **système de caisse enregistreuse** au moment de l'achèvement du service. Dans le cas contraire -en d'autres mots si l'exploitant ne fournit pas régulièrement des repas-, la facture simplifiée est délivrée sous la forme d'une note ou d'un reçu tel que visé à l'article 22 de l'arrêté royal n°1 précité.

Le présent texte a pour objectif de procurer un premier commentaire sommaire concernant les modifications des obligations sur le plan de la TVA qui sont entrées en vigueur au 1er janvier 2010.

## II. Nouveau concept : système de caisse enregistreuse

2. Conformément à l'arrêté royal du 30 décembre 2009 précité, on entend par système de caisse enregistreuse toute caisse enregistreuse électronique, le terminal comprenant le logiciel de caisse, l'ordinateur comprenant le logiciel ou tout autre appareil similaire, utilisé pour l'enregistrement des opérations à la sortie.

Le système de caisse enregistreuse doit répondre aux exigences et garanties suivantes :

\* l'inaltérabilité des données introduites ;

\* la conservation de toutes les données introduites, simultanément à l'établissement d'un ticket de caisse valant facture simplifiée, dans un journal électronique ou un fichier-journal ; celui-ci conserve également toute modification apportée au logiciel ou aux paramètres du programme et toute utilisation de fonctionnalités spécifiques ;

\* la possibilité de contrôle par les agents de l'administration qui a la taxe sur la valeur ajoutée dans ses attributions

\* l'obligation d'un contenu minimum du ticket de caisse :

- la dénomination complète : "Ticket de caisse TVA"
- la date et l'heure de délivrance du ticket
- le numéro d'ordre du ticket de caisse, provenant d'une série ininterrompue
- l'identification complète du prestataire, y compris son numéro d'identification à la TVA
- l'identification de l'utilisateur
- l'identification du type de services rendus ainsi que leur prix
- le montant de la taxe due et les données permettant de le calculer
- la ristourne et les montants rendus
- l'identification de la caisse/du terminal
- l'algorithme calculé sur base des mentions du ticket de caisse énumérées ci-dessus

\* l'obligation d'établir un rapport financier journalier et un rapport utilisateur journalier reprenant les ventes et l'utilisation des autres fonctionnalités de la caisse pendant la période d'ouverture (rapports Z) ;

\* l'enregistrement obligatoire de toutes les prestations de services simulées effectuées dans le cadre d'une formation ;

\* être équipé d'un module qui enregistre les données pertinentes des tickets de caisse de façon inaltérable et sécurisée et les transforme en un algorithme, ainsi que d'autres données éventuelles de contrôle imprimées sur le ticket de caisse et accessibles pour les agents de contrôle.

Il est clair que les systèmes de caisses enregistreuses autorisés actuellement, à savoir les caisses enregistreuses visées au chapitre VII de la circulaire n° 6 du 27 avril 1999 ainsi que les systèmes informatiques visés dans la décision administrative n°. E.T. 103.592 du 2 juin 2003, ne satisfont pas aux exigences requises pour le système de caisse enregistreuse mentionné ci-dessus..

*Dans le cadre du nouveau système de caisse enregistreuse, l'administration a décidé que les autorisations qu'elle a accordées aux exploitants du secteur Horeca d'utiliser les caisses enregistreuses visées au chapitre VII de la circulaire n° 6 du 27 avril 1999 seraient supprimées de manière définitive et générale avec effet au 1er janvier 2013. Par contre, la décision administrative n° E.T. 103.592 du 2 juin 2003 ne sera pas supprimée au 1er janvier 2013. Toutefois, compte tenu du changement de réglementation intervenu entre-temps, les systèmes informatiques qui satisfont aux conditions posées dans cette décision ne pourront continuer à être utilisés que dans une mesure très réduite à partir du 1er janvier 2013 (voir infra).*

**3.** La réglementation précitée prévoit que le nouveau système de caisse enregistreuse entre en vigueur au 1er janvier 2010. Les caractéristiques détaillées auxquelles le nouveau système de caisse enregistreuse devra répondre doivent cependant être déterminées dans un arrêté ministériel encore à promulguer. **Le temps nécessaire doit ensuite être accordé au secteur des fabricants de caisses enregistreuses ainsi qu'aux utilisateurs du secteur horeca, pour, respectivement, l'élaboration et l'achat d'un tel système de caisse enregistreuse. Pour ces raisons, il est évident que le système de caisse enregistreuse n'a pas encore d'effet réel. La date à laquelle le système de caisse enregistreuse sera opérationnel sera communiquée sans délai dès qu'elle sera connue de manière définitive.**

**4.** **Le législateur a prévu une période de transition concernant l'obligation d'utilisation d'un système de caisse enregistreuse.** Cette période de transition s'étend du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012 inclus. Les assujettis visés qui démarrent ou reprennent une affaire durant cette période et qui n'étaient pas encore identifiés en tant qu'exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas avant le 1er janvier 2010, doivent faire usage d'un système de caisse enregistreuse dès le début de leur activité. **Dans la pratique, cela ne sera bien entendu possible qu'à partir du moment où le système de caisse enregistreuse sera opérationnel, à savoir au moment où le module requis sera disponible.** La période de transition a dès lors été scindée en deux parties dans le chapitre III ci-après (voir infra). Les autres assujettis visés qui font volontairement usage d'un système de caisse enregistreuse durant la période de transition doivent respecter toutes les obligations qui découlent de la nouvelle réglementation à partir de la date de mise en service de ce système. A l'issue de la période de transition, à savoir à partir du 1er janvier 2013, la nouvelle réglementation s'appliquera à tous les assujettis visés.

Comme indiqué à l'alinéa précédent, les assujettis qui démarrent ou reprennent une affaire durant la période de transition et qui n'étaient pas encore identifiés en tant qu'exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas avant le 1er janvier 2010, doivent faire usage d'un système de caisse enregistreuse dès le début de leur activité. Cette règle ne souffre aucune exception et est par conséquent, également intégralement applicable dans le cas d'un nouvel assujetti qui, durant la période de transition, reprend d'un autre assujetti un établissement où sont

consommés régulièrement des repas dans les circonstances décrites aux articles 11 et 18, § 3, du Code de la TVA (apport d'une universalité de biens ou d'une branche d'activité), même lorsque le cédant était déjà identifié en tant qu'exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas avant le 1er janvier 2010.

### **III. Obligations à respecter**

**5.** *Figurent ci-après, par type d'exploitation Horeca, les obligations auxquelles est soumis l'exploitant au niveau de l'établissement et de la délivrance de documents au client. Pour des raisons de facilité, les notions suivantes seront utilisées :*

- *Période de transition complète : période qui débute le 1er janvier 2010 et qui s'achève le 31 décembre 2012*
- *Période de transition (partie 1) : période qui débute le 1er janvier 2010 et qui s'achève au moment où le système de caisse enregistreuse est opérationnel*
- *Période de transition (partie 2) : période qui débute à la date à laquelle le système de caisse enregistreuse est opérationnel et qui s'achève le 31 décembre 2012*
- *Entreprises existantes : assujettis déjà identifiés à la TVA en tant qu'exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas avant le 1er janvier 2010*
- *Démarreurs/repreneurs : assujettis qui n'étaient pas encore identifiés en tant qu'exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas au 1er janvier 2010 et qui démarrent ou reprennent une affaire durant la période du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012.*
- *Ticket système de caisse enregistreuse : ticket établi et délivré au moyen d'un système de caisse enregistreuse (nouveau)*
- *Ticket circulaire 6/1999 : ticket établi et délivré au moyen d'une caisse enregistreuse visée au chapitre VII de la circulaire n° 6 du 27 avril 1999*
- *Ticket E.T. 103.592 : ticket établi et délivré au moyen d'un système informatique qui satisfait aux conditions de la décision administrative n° E.T. 103.592 du 2 juin 2003*
- *Souche TVA : la note ou le reçu visé à l'article 22 de l'arrêté royal n° 1, à savoir les documents numérotés confectionnés par un imprimeur agréé par l'Administration, comportant un dessin de garantie sous la forme d'un lion au centre et de la lettre B*
- *Document de contrôle : selon le cas, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592, soit une souche TVA, soit un ticket système de caisse enregistreuse*

- *Facture complète : facture qui comporte toutes les mentions prescrites par l'article 5, § 1er, de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992*

## **A. Etablissements qui fournissent régulièrement des repas à consommer sur place**

### **A.1 Entreprises existantes**

**6.** Durant la période de transition complète, pour la fourniture de repas à consommer sur place et des boissons qui accompagnent ces repas, il y a lieu de délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant peut toutefois volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dès le moment de mise en service du système de caisse enregistreuse, l'exploitant devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour la simple fourniture de boissons en dehors du cadre d'un repas), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, la souche TVA, le ticket circulaire 6/1999 et le ticket E.T. 103.592 sont supprimés pour ce type d'exploitation. A partir de ce moment, l'exploitant devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées quelle que soit leur nature (exemple : également pour la simple fourniture de boissons en dehors du cadre d'un repas), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne devra être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

### **A.2 Démarreurs / repreneurs**

**7.** Durant la période de transition (partie 1), il y a lieu de délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592 pour la fourniture de repas à consommer sur place et des boissons qui accompagnent ces repas. Ce document peut être remplacé par une facture complète pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant ne peut plus faire usage de la souche TVA, du ticket circulaire 6/1999 et du ticket E.T. 103.592. A partir du début de la période de transition (partie 2) ou selon le cas, à partir du démarrage/de la reprise

de l'exploitation si ce moment se situe durant la période de transition (partie 2), l'assujetti doit délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour la simple fourniture de boissons en dehors du cadre d'un repas), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Rien ne change au 1er janvier 2013 pour de tels assujettis. Les obligations mentionnées à l'alinéa précédent demeurent d'application.

## **B. Etablissements qui fournissent occasionnellement des repas à consommer sur place**

**8.** Dans le cas où les recettes (TVA non comprise) qui proviennent de la fourniture de repas à consommer sur place, à l'exclusion des boissons qui accompagnent ces repas, sont inférieures à 10 pourcent du chiffre d'affaires total (TVA non comprise) réalisé par les activités Horeca, l'assujetti n'est **pas** considéré comme "un exploitant d'un établissement où sont consommés **régulièrement** des repas". Peuvent être cités comme exemples : les débits de boissons qui ne fournissent qu'occasionnellement des repas, les établissements spécialisés dans les repas à emporter, etc. Si par exemple, un commerce de meubles exploite une cafétéria (où des repas sont également fournis) pour ses clients au sein de son établissement, il ne peut bien entendu être tenu compte pour le calcul de la règle des 10 pourcent que du chiffre d'affaires total de la cafétéria, et non du chiffre d'affaires total du commerce de meubles.

Si, compte tenu de ce qui précède, un assujetti n'est pas considéré comme un exploitant d'un établissement où sont consommés **régulièrement** des repas, il n'est pas obligé d'utiliser un système de caisse enregistreuse (voir ci-après). Dans le cas contraire, le régime tel que décrit sous le point A, ci-avant, trouve à s'appliquer.

### **Entreprises existantes et démarreurs/repreneurs**

**9.** Durant la période de transition complète, il y a lieu de délivrer au client pour la fourniture de repas à consommer sur place et des boissons qui accompagnent ces repas, soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant peut toutefois volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dès le moment de mise en service du système de caisse enregistreuse, l'exploitant devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour la simple fourniture de boissons en dehors du cadre d'un repas), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le

client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, le ticket circulaire 6/1999 et le ticket E.T. 103.592 sont supprimés pour ce type d'exploitation. A partir de ce moment, l'exploitant devra délivrer une souche TVA au client pour la fourniture de repas à consommer sur place et des boissons qui accompagnent ces repas. Ce document peut être remplacé par une facture complète pour autant que cette facture soit délivrée au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus de la souche TVA. L'exploitant peut cependant volontairement passer à l'usage d'un système de caisse enregistreuse. Dans ce cas, les obligations telles que décrites à l'alinéa précédent trouvent à s'appliquer.

## C. Traiteurs

***C.1 Les recettes provenant des services de restaurant et de restauration (TVA non comprise), à l'exclusion de la fourniture de boissons, - en d'autres mots les services qui ont fait l'objet d'une baisse de taux au 1er janvier 2010 - s'élèvent au moins à 10 pourcent du chiffre d'affaires total (TVA non comprise) réalisé par les activités Horeca.***

### **C.1.1 Entreprises existantes**

**10.** Durant la période de transition complète, le traiteur doit, pour les services de restauration qu'il a effectués, à l'exception des services de restauration qui se rapportent *exclusivement* à la fourniture de boissons, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), le traiteur peut cependant volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dès le moment de mise en service du système de caisse enregistreuse, le traiteur devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour les services de restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, la souche TVA, le ticket circulaire 6/1999 et le ticket E.T. 103.592 sont supprimés pour ce type d'exploitation. A partir de ce moment, le traiteur devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour les services de

restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons), et quelle que soit la qualité du client.

Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne devra être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

### **C.1.2 Démarreurs/repreneurs**

**11.** Durant la période de transition (partie 1), le traiteur doit, pour les services de restauration qu'il a effectués, à l'exception des services de restauration qui se rapportent *exclusivement* à la fourniture de boissons, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), le traiteur ne peut plus faire usage de la souche TVA, du ticket circulaire 6/1999 ou du ticket E.T. 103.592 pour les prestations de services de restauration qu'il effectue. A partir du début de la période de transition (partie 2) ou selon le cas, à partir du démarrage/de la reprise de l'exploitation si ce moment se situe durant la période de transition (partie 2), il doit délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour les services de restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Rien ne change au 1er janvier 2013 pour de tels assujettis. Les obligations mentionnées à l'alinéa précédent demeurent d'application.

***C.2 Les recettes provenant des services de restaurant et de restauration (TVA non comprise), à l'exclusion de la fourniture de boissons, -en d'autres mots les services qui ont fait l'objet d'une baisse de taux au 1er janvier 2010- s'élèvent à moins de 10 pourcent du chiffre d'affaires total (TVA non comprise) réalisé par les activités Horeca.***

### **Entreprises existantes et démarreurs / repreneurs**

**12.** Durant la période de transition complète, le traiteur doit, pour les services de restauration qu'il effectue, à l'exclusion des services de restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), le traiteur peut toutefois volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dès le moment de mise en service du système de caisse enregistreuse, le traiteur devra délivrer un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations effectuées, quelle que soit leur nature (exemple : également pour les services de restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons), et quelle que soit la qualité du client. Cependant, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne devra être établi, pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, le ticket circulaire 6/1999 et le ticket E.T. 103.592 sont supprimés pour ce type d'exploitation. A partir de ce moment, le traiteur devra délivrer une souche TVA au client pour les prestations de services de restauration qu'il effectue, à l'exception des services de restauration qui consistent exclusivement en la fourniture de boissons. Ce document pourra être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète devra toujours être délivrée, le cas échéant en plus de la souche TVA. Le traiteur peut cependant volontairement passer à l'usage d'un système de caisse enregistreuse. Dans ce cas, les obligations telles que décrites à l'alinéa précédent sont d'application.

## **D. Exploitants hôteliers (y compris les Bed and Breakfast)**

***D.1 Les recettes, TVA non comprise, provenant de la fourniture de repas à consommer sur place (le petit déjeuner fourni aux hôtes n'est pas visé), à l'exclusion des boissons qui accompagnent ces repas, s'élèvent au moins à 10 pourcent du chiffre d'affaires total (TVA non comprise) réalisé par les activités Horeca.***

### **D.1.1 Entreprises existantes**

**13.** Durant la période de transition complète, l'exploitant doit, pour les services fournis aux hôtes, ainsi que pour les services de restaurant –y compris pour les boissons accompagnant les repas- qu'il a fournis à des personnes qui ne logent pas à l'hôtel, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant peut toutefois volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dans ce cas, une distinction doit être opérée entre d'une part, les services fournis aux hôtes, et d'autre part, les opérations effectuées à destination de personnes qui ne séjournent pas dans l'hôtel.

Pour les services fournis aux hôtes –y compris le petit-déjeuner ainsi que, pour autant qu'ils soient inclus dans la note globale d'hôtel, les autres repas et boissons– le régime visé au premier alinéa du présent numéro demeure en principe d'application. L'exploitant peut cependant déroger à ce régime et opter pour délivrer aux hôtes pour ces opérations un ticket système de caisse enregistreuse comme document de contrôle. Si dans ce dernier cas toutefois le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Pour les opérations fournies à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, ainsi que pour les opérations fournies à des hôtes dans la mesure où elles ne sont pas comprises dans la note globale d'hôtel, l'exploitant doit délivrer un ticket système de caisse enregistreuse dès le moment de la mise en service du système de caisse enregistreuse. Toutefois, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 est supprimée pour les opérations reprises dans la note globale d'hôtel. En outre, l'utilisation obligatoire d'un système de caisse enregistreuse s'applique pour toutes les autres opérations.

A partir du 1er janvier 2013, l'exploitant délivrera par conséquent au client soit une souche TVA, soit un ticket E.T. 103.592 pour les services fournis aux hôtes, en ce compris le petit-déjeuner ainsi que, pour autant qu'ils soient repris dans la note globale d'hôtel, les autres repas et boissons. Ce document peut être remplacé par une facture complète pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle. L'exploitant peut cependant déroger à ce régime et opter pour délivrer aux hôtes pour ces opérations un ticket système de caisse enregistreuse comme document de contrôle. Si dans ce dernier cas toutefois le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Pour toutes les opérations fournies à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, ainsi que pour les opérations fournies à des hôtes dans la mesure où elles ne sont pas comprises dans la note globale d'hôtel, l'exploitant doit délivrer un ticket système de caisse enregistreuse. Toutefois, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

### **D.1.2 Démarreurs/repreneurs**

**14.** Durant la période de transition (partie 1), l'exploitant doit, pour les services fournis aux hôtes ainsi que pour les services de restaurant fournis aux personnes qui ne logent pas à l'hôtel -y compris les boissons qui accompagnent-, délivrer au client

soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant doit, pour les services fournis aux hôtes –en ce compris le petit déjeuner ainsi que, pour autant qu'ils soient inclus dans la note globale d'hôtel, les autres repas et boissons–, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle. L'exploitant peut cependant déroger à ce régime et opter pour délivrer aux hôtes un ticket système de caisse enregistreuse comme document de contrôle pour ces opérations. Si dans ce dernier cas toutefois le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Pour toutes les opérations fournies à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, ainsi que pour les opérations fournies à des hôtes dans la mesure où elles ne sont pas comprises dans la note globale d'hôtel, l'exploitant doit, durant la période de transition (partie 2), délivrer un ticket système de caisse enregistreuse. Toutefois, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être établi pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 pour les services fournis aux hôtes est supprimée. Pour le reste, les obligations mentionnées dans le deuxième et le troisième alinéa ci-dessus demeurent entièrement d'application.

***D.2 Les recettes, TVA non comprise, provenant de la fourniture de repas à consommer sur place (le petit déjeuner fourni aux hôtes n'est pas visé), à l'exclusion des boissons qui accompagnent ces repas, s'élèvent à moins de 10 pourcent du chiffre d'affaires total (TVA non comprise) réalisé par les activités Horeca***

### **Entreprises existantes et démarreurs/repreneurs**

**15.** Durant la période de transition complète, l'exploitant doit, pour les services fournis aux hôtes, ainsi que pour les services de restaurant –y compris pour les boissons accompagnant les repas- qu'il a fournis à des personnes qui ne logent pas à l'hôtel, délivrer au client soit une souche TVA, soit un ticket circulaire 6/1999, soit un ticket E.T. 103.592. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle.

Durant la période de transition (partie 2), l'exploitant peut toutefois volontairement passer à l'utilisation d'un système de caisse enregistreuse. Dans ce cas, une distinction doit être opérée entre d'une part, les services fournis aux hôtes et d'autre part, les opérations effectuées à destination de personnes qui ne séjournent pas dans l'hôtel.

Pour les services fournis aux hôtes – en ce compris le petit-déjeuner ainsi que, pour autant qu'ils soient inclus dans la note globale d'hôtel, les autres repas et boissons – le régime visé au premier alinéa du présent numéro demeure en principe d'application. L'exploitant peut cependant déroger à ce régime et opter pour délivrer aux hôtes pour ces opérations un ticket système de caisse enregistreuse comme document de contrôle. Si dans ce dernier cas toutefois le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Pour toutes les opérations fournies à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, ainsi que pour les opérations fournies à des hôtes dans la mesure où elles ne sont pas comprises dans la note globale d'hôtel, l'exploitant doit délivrer un ticket système de caisse enregistreuse dès le moment de la mise en service du système de caisse enregistreuse. Toutefois, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

A partir du 1er janvier 2013, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 est supprimée pour les opérations reprises dans la note globale d'hôtel. Pour toutes les autres opérations, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 ou un ticket E.T. 103.592 est supprimée. Par contre, il n'y a pas d'obligation d'utilisation d'un système de caisse enregistreuse, mais son utilisation volontaire demeure bien entendu possible.

A partir du 1er janvier 2013, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 est supprimée pour les opérations reprises dans la note globale d'hôtel. Pour toutes les autres opérations, la possibilité de délivrer un ticket circulaire 6/1999 ou un ticket E.T. 103.592 est supprimée. Par contre, il n'y a pas d'obligation d'utilisation d'un système de caisse enregistreuse, mais son utilisation volontaire demeure bien entendu possible.

A partir du 1er janvier 2013, l'exploitant délivrera par conséquent au client soit une souche TVA, soit un ticket E.T. 103.592 pour les services fournis aux hôtes, en ce compris le petit-déjeuner ainsi que, pour autant qu'ils soient repris dans la note globale d'hôtel, les autres repas et boissons. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus du document de contrôle. L'exploitant peut cependant déroger à ce régime et opter pour délivrer aux hôtes pour ces opérations un ticket système de caisse enregistreuse comme document de contrôle. Si dans ce dernier cas toutefois le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse

enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

Pour les services de restaurant, y compris les boissons qui accompagnent les repas, fournis soit à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, soit à des hôtes dans la mesure où ces opérations ne sont pas reprises dans la note globale d'hôtel, l'exploitant doit délivrer au client une souche TVA. Ce document peut être remplacé par une facture complète, pour autant que cette facture soit délivrée au client au moment de l'achèvement du service. Si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, une facture complète doit toujours être délivrée, le cas échéant en plus de la souche TVA. Toutefois, si l'exploitant fait volontairement usage d'un système de caisse enregistreuse, il doit délivrer au client un ticket système de caisse enregistreuse pour toutes les opérations qu'il fournit à des personnes qui ne logent pas dans l'hôtel, ainsi que pour les opérations fournies à des hôtes dans la mesure où elles ne sont pas reprises dans la note globale d'hôtel. Toutefois, si le client est un assujetti ou une personne morale non assujettie, aucun ticket système de caisse enregistreuse ne doit être délivré pour autant que la facture complète soit délivrée au moment de l'achèvement du service.

## E. Divers

**16.** Aux conditions énumérées sous le point 18 de la circulaire n° 6 du 27 avril 1999, l'obligation de délivrance d'un document de contrôle ne concerne pas pour l'exploitant d'un débit de boissons (café, taverne), snack-bar, salon de thé, cafétéria, salon de consommation de glace ou pâtisserie et autres salons de consommation qui se limitent à servir des repas "légers" qui sont exclusivement servis avec du pain.

L'Administration a en outre accepté que l'exploitant d'une friterie ne doive délivrer aucun document de contrôle si son exploitation satisfait à toutes les conditions reprises sous le point 19 de la circulaire n° 6/1999 précitée.

**17.** Les tolérances administratives visées au point 16 ci-dessus demeurent intégralement d'application durant la période du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012 inclus. A ce sujet, il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les entreprises existantes et les démarreurs/repreneurs. Les exploitants précités n'ont, par conséquent, aucune obligation supplémentaire durant cette période.

L'Administration communiquera ultérieurement les obligations supplémentaires à respecter par les exploitants visés sous le point 16 à partir du 1er janvier 2013.

**18.** Conformément au point 12 de la circulaire n° 6/1999 précitée, les exploitants de baraques foraines ainsi que les mess d'entreprises ne doivent délivrer aucun document de contrôle. Cette décision est maintenue.

## **IV. Dispositions finales**

**19.** Les dispositions reprises dans la circulaire administrative n° 6 du 27 avril 1999 ainsi que dans toutes les autres décisions administratives qui ne sont plus en concordance avec le présent commentaire sont abrogées.

**20.** Les cas particuliers pour lesquels un doute subsiste peuvent être soumis par écrit pour décision à l'Administration générale de la fiscalité, services centraux, secteur TVA, direction II/2, Boulevard du Roi Albert II, 33, boîte 25 à 1030 Bruxelles.

(Décision n° E.T. 118.066 du 9 mars 2010)

**Le Directeur,**  
Jozef Marckx

# ANNEXE 8

## **La boîte noire dans l'Horeca à partir du 01/01/2014,**

(01/01/2013), (01/07/2013)

En visitant ce site vous restez au courant des dernières changements concernant la nouvelle législation et la caisse fiscale qui sera bientôt obligatoire en Horeca.

Reportez vous aussi au schéma chronologique. - [Nederlandstalige Versie.](#)

### **C'est quoi cette "Boîte Noire" pour l'Horeca ?**

Une "boîte noire", ou aussi appelé "black box", 'Fiscal Data Module' (FDM) ou 'Module de contrôle' est un dispositif branché à une ou plusieurs caisse(s) enregistreuse(s) et qui enregistre toutes les transactions de la caisse ou des caisses et ceci d'une façon sécurisé dans sa mémoire.

But : pour permettre aux fonctionnaires du Fisc d'exécuter des contrôles plus fréquents, efficaces et plus rapides.

### **1) Commerces NON soumis à cette nouvelle législation :**

- Commerces Belges hors Horeca.
- Commerçants Horeca Belges qui réalisent moins de 10% de leurs recettes (boissons accompagnés exclus) avec des préparations et qui sont consommés sur place.
- Commerçants Horeca Belges qui réalisent leurs recettes principalement avec des préparations mais qui ne sont pas consommé sur place.

### **2) A partir de quelle date les caisses enregistreuses certifiés avec les boîtes noires seront d'application ?**

- La mise en ouvre de cette nouvelle législation se fera en étapes, régi par le Fisc Belge.
- (Changement) La date initiale d'application est prévu vers le 01/01/2014, (01/07/2013), (01/01/2013) avec une éventuelle période transitoire jusqu'au 31/12/2014, (31/12/2013), (01/07/2013)
- Les différents groupes d'intérêts sont encore en négociations avec le Ministère Fédéral de Finances. Parmi eux les fabricant de boîtes noires, les fabricants/distributeurs de caisses et systèmes de caisses et les représentants des fédérations de l'Horeca.
- Ce site suivra l'évolution et est mise à jour en permanence. Restez au courant en revisitant ce site.

### **3) Est-ce que ma caisse enregistreuse ou système de caisse est prête pour la nouvelle législation ?**

- Aucune caisse enregistreuse ou système de caisse sur le marché est prête pour la nouvelle législation.
- Toutes les caisses enregistreuses ou systèmes de caisses devront subir une adaptation ou être remplacées.

### **4) Quelles caisses enregistreuse ou systèmes de caisses devront subir une adaptation ?**

- Toutes les logiciels de caisses enregistreuses et de systèmes de caisses pour les commerçants pas mentionnés sous le point 1.
- La plupart des caisses enregistreuses traditionnelles devront subir un changement matériel. Les couts et/ou interventions techniques seront probablement économiquement trop élevés. Il ne vous restera plus que le choix de remplacer votre caisse enregistreuse.
- La plupart des caisses enregistreuses basé sur un PC ne seront pas compatible et devront subir une adaptation matérielle et/ou un remplacement de pièces.
- La plupart des caisses enregistreuses POS (Système Point de Vente) seront probablement compatible et ne devront peut-être subir aucune adaptation matérielle.

Même les systèmes de caisses 'certifiés' avec bande de contrôle et/ou à journal électronique ne seront pas compatible et devront aussi subir des adaptations matérielles. Donc aussi les autorisations E.T. 103.592 et autorisations no. 6/1999 expireront.

### **5) Quelle caisse enregistreuse ou système de caisse est déjà compatible avec la boîte noire et approuvée ?**

- En bref: aucune jusqu'a présent.
- Bien qu'il y'a déjà quelques systèmes POS qui sont compatibles matériellement mais ils ne sont pas encore approuvés. Ces systèmes devront subir qu'une mineure adaptation de leurs logiciel de caisse.

### **6) Ou et quelle 'boîte noire' approuvé peut on déjà se procurer ?**

- En bref: aucune jusqu'a présent.
- Les 'boîtes noires' devront d'abord être approuvé par le Fisc. Prévu endéans les mois suivants. Dès leurs disponibilité on vous tiendra au courant sur ce site

### **7) Quand seront disponibles les caisses enregistreuses et systèmes de caisses approuvées ?**

Ils seront disponibles après les étapes suivantes:

1. (Changement) Une circulaire du Ministère National du Fisc (~~paraîtra~~) vient de paraître le 01/06/2012.
2. (Nouveau) La circulaire (sous le point 1) du Ministère National du Fisc paru le 01/06/2012 vient d'être retirée le 26/10/2012.
3. (Changement) Après, les 'boîtes noires' devront être approuvées pendant le 1er semestre 2013, (~~début 2013~~), (~~septembre 2012~~) par le Ministère National du Fisc.
4. (Changement) Pendant le 1er semestre 2013 (~~Au mois de septembre 2012~~), tous les fabricants de caisses et systèmes devront obtenir une approbation pour leur matériel auprès du Fisc
5. Après, les fabricants de caisses adapteront leurs caisses enregistrées et systèmes de caisses aux règles imposées par le Fisc.
6. (Changement) La nouvelle loi devra entrer en vigueur à partir du 01/01/2014, (~~01/07/2013~~), (~~01/01/2013~~), avec une période de transition pour les commerçants pour se mettre en règle jusqu'au 31/12/2014, (~~31/12/2013~~), (~~01/07/2013~~)

## **8) Quel sera le prix pour les 'boîtes noires' ou 'modules de contrôles' ?**

- Leurs prix n'est pas encore connu. Le prix des 'boîtes noires' variera probablement entre 300,00 en de 600,00 Euro, dépendant d'un fabricant à l'autre.

## **9) Outre la 'boîte noire' et une caisse enregistreuse / système de caisse, que sera encore nécessaire ?**

- Chaque commerçant Belge qui sera obligé de travailler avec une caisse conforme, devra à partir du 2<sup>ième</sup> semestre (~~01/07/2013~~), (~~01/01/2013~~), aussi se procurer une 'carte intelligente' (dite 'carte à puce') par demande auprès du Fisc.
  - L'encryptage de cette 'carte à puce' par le Fisc sera couplé au numéro de TVA du commerce demandeur.
- Le commerçant devra introduire cette carte dans sa 'boîte noire' en tant qu'identification.
- Dès la mise en service d'une caisse enregistreuse / système de caisse conforme, elle devra être enregistrée sur le site Internet du Fisc.
- Toutes les caisses enregistrées et systèmes devront être accompagnés d'un certificat. Même, par exemple, une nouvelle version adaptée du logiciel devra aussi être accompagnée d'un certificat pour être en règle.

## **10) Comment fonctionneront les systèmes avec la 'boîte noire' ?**

- Les caisses enregistrées et systèmes de caisses approuvés ne fonctionneront plus sans être raccordés à la 'boîte noire' pourvu de la 'carte à puce'. Cette combinaison devra donc être à tout instant raccordée ensemble.
- La "boîte noire" ne pourra PAS résider "virtuellement" et/ou dans "la toile" sur internet. La ou les "boîte(s) noire(s)" devront résider dans l'établissement.

- Conseil: tenez en compte que, en cas de défectuosité de la "boîte noire" et/ou "carte à puce", le système s'arrêtera de fonctionner.
- Dans un établissement avec un réseau de plusieurs caisses il suffira de raccorder à la caisse 'Maitre' la 'boîte noire' pourvu de la 'carte à puce'.
  - Dans cette configuration, mieux vaut en tenir compte que lors d'une défectuosité à la 'boîte noire' et/ou la 'carte à puce' toutes les caisses s'arrêteront de fonctionner.
  - Pour éviter cela, il est conseillé d'avoir une 'boîte noire' et une 'carte à puce' de réserve sous la main.
- Mieux vaut aussi de tenir à porté de main une réserve de carnets de TVA, pour se dépanner en cas de pannes et/ou des pannes d'électricité.

## **DERNIERES NOUVELLES :**

**29/10/2012**

CHANGEMENT DE DATE DEFINITIVE DE MISE EN APPLICATION VIENT D'ÊTRE OFFICIELLEMENT ANNONCE:

La date d'application des caisses enregistreuses approuvées et les 'boîtes noires' est à nouveau reporté, cette fois vers le 01/01/2014.

Nouveau planning:

- 1er semestre 2013 : Début de la certification des systèmes.
- 2ième semestre 2013 : Début enregistrement online des exploitants qui devront installer un SCE (système de caisse enregistrée).
- 01/01/2014 : Début de l'installation phasée des SCE (système de caisse enregistrée) dans les établissements.

Si la mise en place progressive et en phases changera et/ou plus de détails seront disponibles, vous les retrouverez sur ce site.

---

**26/10/2012**

ANNULATION DE LA CIRCULAIRE NO. E.T. 122.682 du SPF Finances:

La récente annulation de la circulaire est la simple conséquence d'une erreur de forme.

En raison de retard dans le travail législatif et erreurs de forme, la circulaire ET 122.682 du 1er juin 2012, concernant l'introduction d'un système de caisse enregistrée dans le secteur de l'Horeca, à été retirée.

Cela à été fait par décision ET 123 159 du 26/10/2012.

Le retrait signifie, que comme si la circulaire n'as jamais existé juridiquement.

---

**25/10/2012**

EVALUATION DATES D'APPLICATIONS. ( Attention: Traduction libre )

Compte rendu de la réunion en Séance Plénière du Sénat du 25/10/2012 de la question orale (no. 5-679) sur "Les mesures relatives au secteur de l'Horeca":

Monsieur Steven Vanackere, vice-premier ministre et ministre des Finances et du Développement durable formule sa réponse:

- "Un groupe de travail au sein du SPF Finances s'occupe des modalités pratiques pour l'introduction de casses fiscales et est engagé en dialogue permanent avec tous les partenaires impliqués, dont notamment les fédérations de l'Horeca".
- "Ce groupe de travail a bien sûr été confronté aux conséquences de l'absence d'un nouveau gouvernement avec les pleins pouvoirs, par lequel prendre certaines décisions importantes ont été reportées. D'autre part, à partir de Décembre 2011 tous les efforts ont été déployés pour rattraper les retards".
- "A l'heure actuelle, on évalue si le calendrier est réalisable. Si nécessaire, je suis prêt, après consultation avec les partenaires concernés, d'ajuster le calendrier, si le retard pris dans la préparation est trop grand. Quelle que soit la décision que nous allons prendre, nous allons avec le SPF Finances assurer la sécurité juridique".

Jusqu'ici ces déclarations. Source: [Sénat de Belgique](#)

Concrètement, cela signifie qu'on envisage à nouveau de reporter l'application de la "Boîte noire". Et NON qu'on as déjà accordé un report ! Si un retard ultérieur serait attribué, alors le calendrier modifié sera communiqué sur cette page.

---

**01/06/2012**

#### CIRCULAIRE ASPECTS TECHNIQUES.

Avec la circulaire no. E.T. 122.682 du SPF Finances, publié le 01/06/2012, tous les aspects techniques auxquels un système de caisse enregistreuse doit répondre sont expliqués.

La circulaire répond aux questions suivantes :

- Comment la caisse enregistreuse doit elle fonctionner ?
- Comment fonctionne le fiscal data module (FDM) ?
- Vat Signing Card (VSC) et fonctionnement avec le FDM.
- Comment communiquent ces composants entre eux ?

Cette circulaire est principalement destinée aux fabricants/importateurs/distributeurs de systèmes de caisses. Les changements des dates d'applications sont aussi publié.

( Ces informations sont déjà reprises dans cette page. La représentation "chronologique" ci-dessous n'est pas encore adapté ).

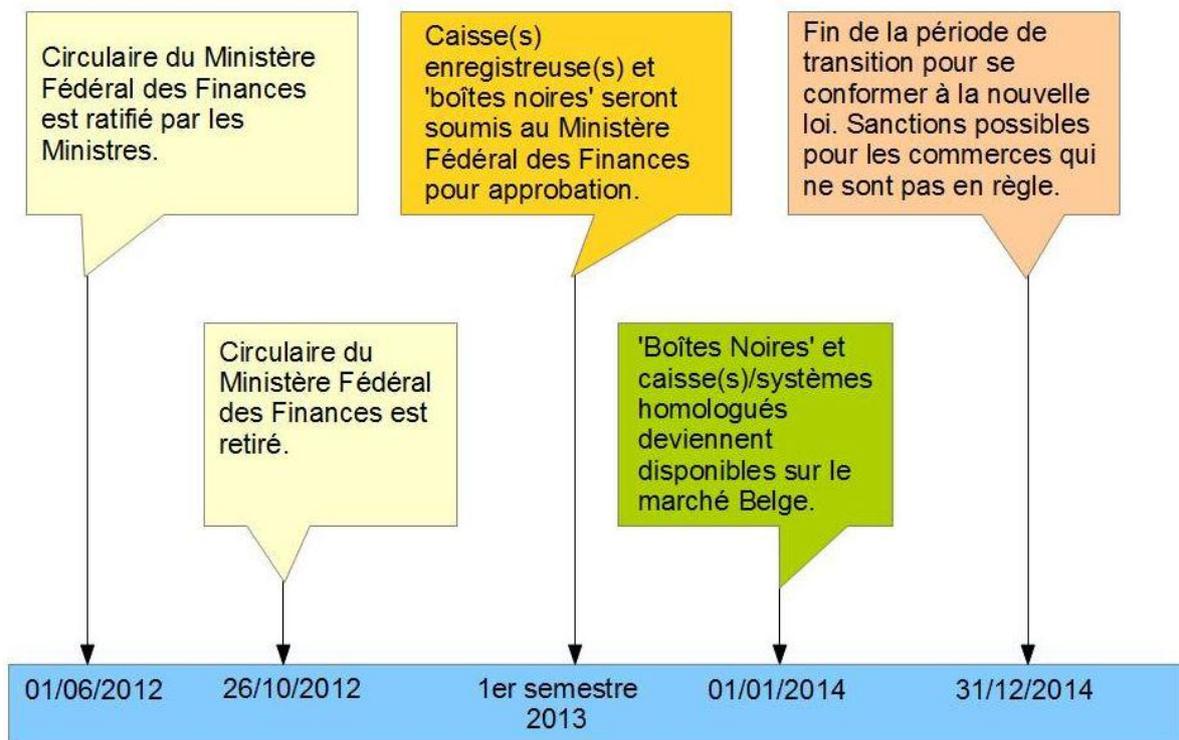
**12/05/2012**

Conseil des ministres du vendredi 11 mai 2012 : Certification et enregistrement de systèmes de caisse enregistreuse dans le secteur Horeca.

- Un nouveau projet d'arrêté royal du ministre des Finances Steven Vanackere impose des conditions supplémentaires auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur Horeca\*. Les systèmes de caisse doivent répondre à un certain nombre d'exigences techniques. Les restaurateurs et les responsables de services de catering doivent en outre remettre une facture simplifiée au client. Ces obligations ont un rapport avec la réduction de la TVA. Pour permettre aux services d'inspection de contrôler l'application de ces obligations, chaque système de caisse acheté ou pris en location devra être enregistré auprès du SPF Finances avant d'être utilisé. Cela permet également d'offrir au contribuable une sécurité juridique quant au fait qu'un système de caisse enregistreuse répond aux exigences légales ou non.

\*projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 décembre 2009 fixant la définition et les conditions auxquelles doit répondre un système de caisse enregistreuse dans le secteur Horeca.

Chronologie caisse certifié avec "boîte noire" fiscale.  
( Adapté à la récente circulaire du SPF )



© 2012 – Horecazwartedoos.be

Dernière adaptation: 29/10/2012.

# ANNEXE 9



# SUPPRESSION ÉLECTRONIQUE DES VENTES: UNE MENACE POUR LES RECETTES FISCALES



## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC)

Photo crédits: couverture © © Patryk Kosmider - Fotolia.com

## *Table des matières*

<b>Résumé .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
Contexte.....	5
Autres travaux pertinents.....	6
Estimations des pertes dues à la fraude fiscale et autres formes de fraude .....	6
<b>Systèmes de terminaux point de vente.....</b>	<b>9</b>
Systèmes PDV .....	9
Contrôle des systèmes PDV : le cadre juridique .....	10
Obligations à respecter en vue des contrôles fiscaux .....	10
Risques liés aux systèmes PDV.....	11
<b>Techniques de suppression électronique des ventes .....</b>	<b>15</b>
Détournement de fonctions des logiciels ECR ou PDV .....	16
Phantomware .....	16
Zappers .....	17
Résumé des techniques utilisées.....	18
<b>Méthodes de détection.....</b>	<b>21</b>
Audit financier.....	21
Contrôle numérique spécialisé .....	22
Expertise légale numérique .....	22
Détection d'indices.....	23
Techniques d'enquête criminelle.....	23
Recherche des traces d'utilisation des logiciels fautifs .....	23
Saisie des sources numériques.....	24
Analyse de l'information numérique.....	25
<b>Réponses des pouvoirs publics .....</b>	<b>27</b>
Approche stratégique.....	27
Renforcer la discipline fiscale .....	28
Améliorer la sensibilisation.....	30
Contrôle et enquête.....	32
Sources de renseignements.....	35
Caisses enregistreuses sécurisées et systèmes PDV certifiés .....	36
<b>Conclusions .....</b>	<b>39</b>
Recommandations .....	39
<b>Annexe : caisses enregistreuses sécurisées et systèmes PDV certifiés.....</b>	<b>41</b>
Caisses enregistreuses sécurisées .....	41
Systèmes PDV certifiés.....	42

## Résumé

Les techniques de « suppression électronique des ventes » facilitent la fraude fiscale et sont la cause de pertes fiscales très importantes au niveau mondial. Les systèmes de terminaux point de vente (PDV) utilisés dans le secteur de la vente au détail sont un élément essentiel des dispositifs généraux de vente et de comptabilité et constituent des outils comptables efficaces de gestion des entreprises. On attend d'eux, par conséquent, qu'ils contiennent des données primaires accessibles aux contrôleurs des impôts. En réalité, ces systèmes ne permettent pas seulement l'« écrémage » des recettes en espèces tout comme les systèmes manuels du type tiroir-caisse mais, équipés d'un logiciel de suppression électronique des ventes, ils rendent possibles des méthodes de fraude plus complexes du fait de leur aptitude à modifier les données enregistrées afin de dissimuler les pratiques d'écrémage.

Les administrations fiscales perdent des milliards de dollars ou d'euros à cause des ventes non déclarées et de la dissimulation de recettes à l'aide de ces techniques. Une association canadienne du secteur de la restauration estime le total des ventes ainsi supprimées dans les restaurants canadiens à environ 2.4 milliards CAD par an. Depuis que le Groupe d'action de l'OCDE sur les délits à caractère fiscal et autres délits a commencé son travail d'enquête et de sensibilisation à ce phénomène, plusieurs pays (notamment la France, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni) ont mené des enquêtes dans le secteur de la vente au détail et découvert des problèmes significatifs. Parmi ces pays, l'Irlande est intervenue rapidement pour mettre en place une législation réprimant ces pratiques. D'autre part, un certain nombre de pays considèrent que s'attaquer vigoureusement à ce problème doit constituer un élément important de leur stratégie pour réduire le « manque à gagner » fiscal.

Le présent document examine les fonctions des systèmes PDV, ainsi que les domaines de risque spécifiques. Il décrit en détail les techniques de suppression électronique des ventes qui ont été découvertes par des spécialistes, en particulier « Phantomware » et « Zappers », et montre de quelle façon ces méthodes de fraude peuvent être détectées par les contrôleurs et enquêteurs fiscaux. Il note l'évolution constante des techniques de suppression électronique des ventes et la nécessité d'être vigilants face à ces changements.

Ce document recense et analyse les diverses méthodes employées par les pouvoirs publics pour lutter contre la fraude liée à la suppression électronique des ventes, en signalant certaines pratiques exemplaires, notamment : le renforcement du respect des normes, en mettant l'accent sur la discipline volontaire sous la responsabilité des organismes sectoriels ; la sensibilisation de l'ensemble des parties prenantes, y compris le public ; l'amélioration des compétences en matière de contrôle et d'enquête ; l'acquisition et l'échange de renseignements ; et l'utilisation de moyens techniques comme les systèmes PDV certifiés.

Le document formule les recommandations suivantes :

- Les administrations fiscales devraient établir une stratégie de lutte contre la suppression électronique des ventes dans le cadre de leur approche générale de discipline fiscale, afin que celle-ci tienne effectivement compte des risques posés par les systèmes de suppression électronique des ventes et encourage la discipline volontaire à l'impôt, et elles devraient renforcer les mesures de détection et de répression en ce domaine.
- Il faudrait mettre en place un programme de communication en vue de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes au caractère criminel de l'utilisation de méthodes de suppression électronique des ventes et aux graves conséquences d'enquêtes et de poursuites qui peuvent en résulter.
- Les administrations fiscales devraient s'assurer que la législation leur accorde des pouvoirs adéquats aux fins du contrôle et de l'expertise légale des systèmes PDV.
- Les administrations fiscales devraient investir en vue d'acquérir les compétences et les outils nécessaires pour mener des contrôles et des enquêtes concernant les systèmes PDV, y compris en créant les fonctions de contrôleur numérique spécialisé et en recrutant, le cas échéant, des spécialistes de l'expertise légale numérique.
- Les administrations fiscales devraient envisager de recommander que la législation incrimine l'offre, la possession et l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes.

## Introduction

### Contexte

L'utilisation de techniques de suppression électronique des ventes dans les systèmes de terminaux point de vente représente un développement inquiétant du point de vue de la fraude fiscale. Ce type de pratiques s'accroît depuis plus d'une décennie. Pendant cette période, des efforts localisés ont été engagés pour y répondre, tout particulièrement au Canada, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède. Depuis que le Groupe d'action de l'OCDE sur les délits à caractère fiscal et autres délits a commencé son travail d'étude et de sensibilisation à ce sujet, plusieurs autres pays (notamment la France, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni) ont pris des mesures vigoureuses pour lutter contre ce phénomène. Le présent document vise à présenter la question à un public plus large, en montrant que, pour s'attaquer à ce problème, diverses formes d'intervention – techniques et opérationnelles, mais aussi politiques et stratégiques – sont nécessaires, et en formulant des recommandations d'action à l'intention des administrations fiscales et des pouvoirs publics en général.

Dans le secteur de la vente au détail, les caisses enregistreuses modernes fonctionnent comme des systèmes complets de vente et de comptabilité, en s'appuyant fréquemment sur des logiciels commerciaux standards, et constituent des outils de comptabilité commerciale efficaces pour la gestion de l'entreprise. On attend d'elles, par conséquent, qu'elles contiennent des données primaires accessibles aux contrôleurs des impôts, en particulier aux fins du contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou de la taxe sur les ventes. Cependant, il est clair aujourd'hui que ces systèmes peuvent être manipulés pour permettre l'« écrémage » des recettes en espèces, tout comme les systèmes manuels ( tiroir-caisse ou double caisse), mais aussi qu'équipés d'un logiciel de suppression électronique des ventes, ils rendent possibles des méthodes de fraude beaucoup plus complexes du fait de leur aptitude à modifier les données enregistrées afin de dissimuler les pratiques d'écrémage.

Les termes de « caisse enregistreuse électronique » (ECR) et de « terminaux point de vente » (TPV) sont généralement utilisés pour désigner les caisses enregistreuses modernes mais, dans ce document, le terme générique de « systèmes PDV » est employé pour désigner ces deux types de machines et les systèmes hybrides.

Des experts légistes, des spécialistes du contrôle numérique, des enquêteurs criminels spécialisés dans la fraude fiscale, ainsi que des responsables de l'action publique ont contribué à réunir les informations nécessaires à la rédaction de ce rapport.<sup>1</sup> Ce groupe d'experts a aussi produit un ensemble d'outils (notamment des kits de formation, des directives et une bibliothèque d'informations techniques) à l'intention des contrôleurs et enquêteurs fiscaux. Les participants au groupe ont mis à profit cette expérience pour faire évoluer leur propre travail et les outils qu'ils ont conçus seront très utiles à d'autres administrations fiscales.

Ce document décrit les fonctions des caisses enregistreuses modernes, ainsi que le rôle des fabricants, fournisseurs et autres acteurs impliqués dans leur utilisation. Il passe en revue les divers moyens et techniques de suppression des ventes qui ont été découverts et les indices susceptibles d'en permettre la détection. Il examine aussi les estimations actuelles quant à l'ampleur de l'utilisation des techniques de suppression des ventes et des pertes fiscales qui en résultent. Enfin, il présente les différentes stratégies que peuvent adopter les pays à des fins de contrôle et d'enquête et formule des recommandations sur les mesures à prendre.

### Autres travaux pertinents

Cette étude porte spécifiquement sur les conduites criminelles qu'impliquent les pratiques de suppression électronique des ventes, ainsi que sur le travail des enquêteurs criminels pour détecter, faire cesser et poursuivre de telles conduites. D'autres travaux davantage axés sur le respect de la législation et les problèmes que rencontrent les contrôleurs des impôts ont été réalisés dans le cadre du Forum de l'OCDE sur l'administration de l'impôt et du programme Fiscalis de l'UE.

Le **Groupe de projet sur les caisses enregistreuses**<sup>2</sup> du programme Fiscalis de l'Union européenne a produit en 2006 un « Guide de bonnes pratiques sur les caisses enregistreuses » (en anglais)<sup>3</sup>, qui inclut une présentation détaillée de la législation de tous les États membres de l'UE, la liste des matériels et logiciels de caisses enregistreuses existants, un catalogue des risques spécifiques et des recommandations sur les bonnes pratiques de contrôle des caisses enregistreuses et des systèmes PDV.

Le **Forum sur l'administration de l'impôt** a produit en avril 2010 une note d'information qui comprend des recommandations sur les procédures à suivre pour assurer la fiabilité des données informatiques.<sup>4</sup>

Au cours du second semestre de 2010, l'équipe ZAPAT (Activity Team on Zappers and Phantomware) a été créée dans le cadre du **Project Group on E-Audit** de l'UE. S'appuyant sur les nouvelles modalités et méthodes de contrôle adoptées par les administrations fiscales des États membres de l'UE, la ZAPAT fédérera les bonnes pratiques et contribuera ainsi à améliorer encore le contrôle numérique des systèmes PDV. Elle produira ensuite, sur la base des résultats obtenus, une note d'orientation sur le contrôle numérique des systèmes PDV qui sera mise à la disposition des contrôleurs fiscaux des États membres de l'UE et complètera le travail présenté dans ce rapport.

### Estimations des pertes dues à la fraude fiscale et autres formes de fraude

L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires a estimé que le total des ventes supprimées dans le secteur de la restauration atteignait environ **2.4 milliards CAD** pour l'année 2009.

Les pertes fiscales du Québec ont été estimées à **417 millions CAD** pour 2007-2008.

La Suède a recouvré **150 millions EUR** au moyen de 2 000 contrôles réalisés sur une période de quatre ans.

En Afrique du Sud, dans une seule affaire de fraude, des fonds totalisant **22 millions EUR** avaient été transférés à l'étranger.

En Norvège, le montant des ventes minorées a atteint **7 millions EUR** dans une seule affaire.

Des estimations des pertes dues à l'utilisation de techniques de suppression électronique des ventes ont été réalisées dans certains secteurs et certaines régions géographiques en particulier. Ces données donnent une indication des pertes possibles dans d'autres régions. On dispose à cet égard de statistiques utiles du Canada, qui reposent sur des données solides basées sur les cas de fraude détectés. Revenu Québec, l'autorité chargée de l'administration et de la collecte de l'impôt sur le revenu et des taxes à la consommation dans la province canadienne du Québec, a estimé que les pertes fiscales imputables à ces techniques s'élevaient à 417 millions CAD en 2007-2008.

En 2008, l'Agence du revenu du Canada a accusé les propriétaires de quatre restaurants de fraude fiscale impliquant le « camouflage » d'environ 200 000 transactions en espèces pour un total de 4.6 millions CAD. L'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires cite l'estimation selon laquelle les ventes « fantômes » en espèces pourraient atteindre 2.4 milliards CAD en 2009.

En Allemagne, la Bundesrechnungshof (Cour des comptes fédérale) s'inquiète dans son « Rapport annuel 2003 sur la gestion financière fédérale » des pertes dues à l'utilisation de techniques de suppression électronique des ventes et déclare en conclusion que « le montant des transactions en espèces atteignant des dizaines de milliards d'euros, le risque de fraude fiscale ne doit pas être sous-estimé ».<sup>5</sup>

Les données suivantes valent également d'être mentionnées :

- dans une affaire ayant donné lieu à une enquête en Norvège, le montant des transactions non déclarées s'élevait à 7 millions EUR ;
- dans une affaire en Afrique du Sud, des grossistes avaient transféré à l'étranger une somme équivalente à 22 millions EUR ;
- dans une enquête menée en Slovaquie, les inspections effectuées chez des détaillants après les heures d'ouverture ont permis d'établir que les ventes enregistrées dans les systèmes informatiques étaient trois fois supérieures à celles déclarées les autres jours.

L'administration suédoise a étudié ce problème dans le cadre d'une évaluation du manque à gagner fiscal au niveau national. Elle estime à 100 milliards EUR le chiffre d'affaires correspondant à la totalité des transactions en espèces en Suède. Le manque à gagner en relation avec ces transactions atteindrait 2 milliards EUR par an, soit environ un sixième du total du manque à gagner pour l'administration fiscale en Suède.

De 2006 à 2010, la Suède a réalisé environ 2 000 contrôles fiscaux de restaurants, de salons de coiffure, de boutiques d'habillement et de magasins d'alimentation, etc. Le montant des sommes non versées par les entreprises contrôlées, notamment au titre de l'impôt sur les bénéfices, de la TVA et des charges sociales, avoisinait 150 millions EUR. Ces contrôles ont montré que ces entreprises minoraient 20 à 40 % de leur chiffre d'affaires. Les ventes non déclarées alimentent l'économie clandestine ou souterraine et profitent, dans certains cas, à la criminalité organisée.

Divers éléments indiquent que l'utilisation de Zappers et de Phantomware se répand dans le monde ; par conséquent, la menace pour les recettes fiscales ne cesse de grandir. Certains fournisseurs, par exemple ceux des logiciels PDV pour restaurants, commercialisent au niveau international leurs systèmes équipés de fonctions de suppression électronique des ventes. Quant aux perspectives d'avenir, les contrôleurs et enquêteurs qui travaillent dans ce domaine font état d'un développement constant et d'une sophistication croissante des techniques utilisées pour échapper à la détection.

On n'a pas encore pu établir que des entreprises utilisent des techniques similaires pour gonfler leurs chiffres de ventes, par exemple dans le but de blanchir des produits du crime. Néanmoins, ce risque existe et les administrations fiscales doivent en être conscientes.

### *Notes*

1. Le groupe d'experts était coordonné par la Norvège et comprenait des participants des pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Turquie.
2. Le Groupe de projet était chargé d'identifier les risques liés aux caisses enregistreuses et aux systèmes PDV et de faire des propositions sur les moyens de prévenir ces risques. Ses objectifs détaillés étaient les suivants :
  - recueillir des informations sur les différentes règles et normes requises par les autorités fiscales des États membres de l'UE au sujet des caisses enregistreuses et des systèmes PDV, ainsi que sur leur application en pratique, et inventorier les règles et conditions imposées aux fabricants de matériels et logiciels de caisses enregistreuses ;
  - recueillir, échanger et améliorer les connaissances et pratiques relatives aux caractéristiques techniques des caisses enregistreuses et des systèmes PDV ;
  - mettre au point différents concepts et confronter les expériences en vue d'améliorer l'utilisation des données sur les transactions commerciales dans les contrôles fiscaux ; et
  - recueillir des informations sur les formes d'utilisation abusive dont peuvent faire l'objet différents systèmes.
3. *Cash Register Good Practice Guide*, EU Fiscalis Project Group 12, 2006 (non accessible au public).
4. *Guidance and Specifications for Tax Compliance of Business and Accounting Software*, Forum sur l'administration de l'impôt, OCDE, avril 2010.
5. Circulaire 15/2020 du Parlement fédéral, p. 197-198 (24 novembre 2003).

## Systèmes de terminaux point de vente

### Systèmes PDV

Lorsque James Ritty a inventé la première caisse enregistreuse en 1879, son but était de créer un système d'enregistrement des transactions en espèces pour empêcher les employés de son salon de dérober une partie de ses bénéfices. L'un de ses premiers modèles était présenté dans la publicité comme un « caissier incorruptible ». La caisse enregistreuse est rapidement devenue un outil essentiel de gestion des fonds d'une entreprise. L'enregistrement exact des opérations de vente et la préservation des pièces à l'appui de chaque transaction demeurent une fonction essentielle des caisses enregistreuses pour les entreprises. Ces caisses produisent des reçus qui attestent la réalité de la vente de l'entreprise à ses clients. Le ticket de caisse est le premier document ou relevé qui montre le contenu d'une transaction. Avec le temps, les caisses enregistreuses ont évolué, et elles ne se limitent plus à documenter des ventes mais englobent des fonctions comptables et d'audit.

Cette évolution s'est poursuivie et, aujourd'hui, les entreprises emploient des systèmes PDV modernes pour diverses raisons. Ceux-ci leur assurent sécurité et contrôle des espèces, sont rapides, réduisent les erreurs de transaction, facilitent la conservation des documents et les déclarations, permettent le contrôle des stocks et la surveillance du personnel, produisent des reçus et donnent d'une manière générale une image de professionnalisme aux entreprises.

Dans le secteur de la vente au détail et dans l'hôtellerie, les caisses enregistreuses jouent un rôle important dans la gestion de l'entreprise. La saisie d'une commande ou d'une transaction avec un client déclenche automatiquement d'autres actions, par exemple dans un restaurant où la commande d'un repas par un client est communiquée automatiquement aux cuisines, tandis que la prise en charge du client est confiée à un serveur en particulier. Du point de vue de l'intégration générale des opérations de l'entreprise, le système PDV ne constitue qu'un sous-système parmi beaucoup d'autres, mais c'est lui qui initie la transaction commerciale et qui transmet l'information à d'autres processus, et les caisses enregistreuses communiquent avec les systèmes logistiques, les systèmes comptables et d'autres systèmes de l'entreprise.

Les systèmes PDV ont des fonctionnalités plus ou moins complexes, parfois très simples ou extrêmement sophistiquées. Toutes les fonctions offertes par le fournisseur ne sont pas toujours activées dans le système qui est livré et installé chez un usager en particulier. Les systèmes milieu ou haut de gamme comportent souvent des tablettes ou des écrans tactiles et peuvent être reliés en réseau à des ordinateurs et connectés à des systèmes de lecture optique. La sophistication et la diversité de ces systèmes peuvent constituer un défi pour les contrôleurs fiscaux, qui doivent apprendre à mener des vérifications efficaces.

## Contrôle des systèmes PDV : le cadre juridique

Il est essentiel que le cadre juridique dans lequel s'exercent les contrôles tienne compte de la nécessité de procéder à la vérification des systèmes numériques des entreprises et, en particulier, des terminaux PDV. La plupart des pays ont adopté une législation exigeant des entreprises qu'elles mettent en place des systèmes d'information et de comptabilité adéquats. Les chefs d'entreprises, cependant, sont libres de choisir en toute indépendance les systèmes conformes à ces principes. Voici quelques éléments communs à ce type de législation ou de réglementation :

- l'obligation de conserver pendant une certaine durée les données générées par les systèmes d'information et les systèmes comptables de l'entreprise qui sont pertinentes d'un point de vue fiscal ;
- la responsabilité du propriétaire de l'entreprise d'assurer que la comptabilité est tenue sous une forme qui en permet la vérification dans un délai raisonnable ;
- l'autorisation de convertir sur papier les données traitées électroniquement, à condition que cette conversion ne nuise pas à la réalisation d'une vérification.

Un certain nombre de pays ont adopté une réglementation spécifique sur les normes comptables applicables aux entreprises qui effectuent des transactions en espèces et cette réglementation prend en compte l'utilisation des systèmes PDV. Elle précise dans certains cas les rapports à établir, leur format, leur langue et leur durée de conservation. C'est l'approche suivie par la Norvège.

Dans un autre groupe de pays, l'utilisation de systèmes PDV certifiés spécifiques est imposée à l'ensemble des entreprises ou seulement à certains secteurs de services ou de la vente au détail. Ces systèmes, appelés « caisses enregistreuses sécurisées », sont décrits plus loin dans le chapitre « Réponses des pouvoirs publics ».

## Obligations à respecter en vue des contrôles fiscaux

Les exigences relatives aux contrôles fiscaux sont parfaitement compatibles avec les besoins normaux d'une entreprise en termes de gestion de l'information commerciale. Outre les éléments mentionnés ci-dessus, les exigences spécifiques aux fins des contrôles fiscaux comprennent :

- la conservation électronique de données détaillées sur les transactions ;
- la tenue de registres comptables détaillés pouvant être mis, sur demande, à la disposition des contrôleurs des impôts ;
- la conservation de pistes complètes pour la vérification ; et
- l'adoption de mesures adéquates pour empêcher toute altération ultérieure des données et garantir leur intégrité.

Des données détaillées sur les transactions commerciales sont nécessaires pour vérifier que la totalité des ventes ont bien été déclarées. Du point de vue des contrôles, les exigences auxquelles les informations commerciales doivent répondre sont assez simples : les données archivées doivent donner une image exacte et complète des ventes. Ces registres doivent permettre aux contrôleurs des impôts de vérifier dans un délai raisonnable que les chiffres présentés sont le reflet exact et complet des ventes. Les données doivent donner une image vérifiable, complète et juste des ventes.

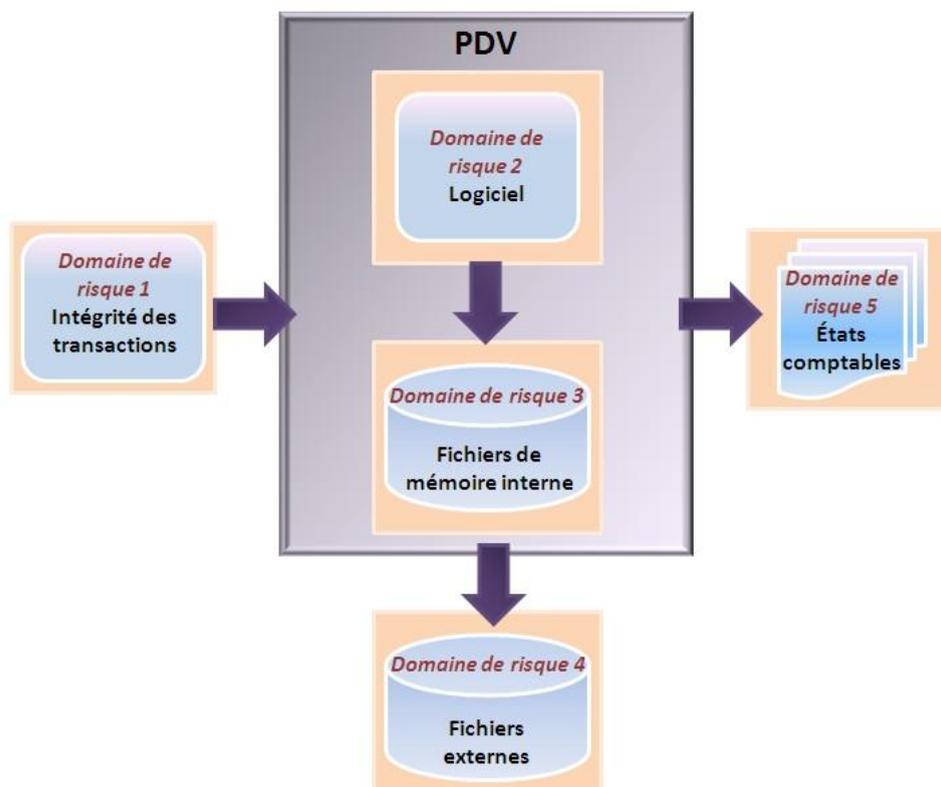
Ces exigences sont conformes aux besoins généraux de toute entreprise au regard des technologies utilisées à l'appui de ses systèmes commerciaux : dès l'enregistrement d'une transaction, une entreprise doit avoir la garantie que l'information correspondante est correctement conservée. Il faut également que ces transactions soient répercutées de façon fiable et complète dans les états comptables pouvant être générés à tout moment, au moins jusqu'au rapprochement des comptes.

Les grandes entreprises prennent des mesures adéquates pour conserver en toute sécurité les données essentielles aux activités commerciales. Leurs dirigeants doivent, en effet, garder une parfaite maîtrise de l'activité. Ils ont besoin de ces données pour appuyer leurs décisions de rentabilité à long terme, mais aussi pour remettre des états financiers et des bilans comptables fiables à leurs actionnaires et aux autorités de tutelle.

### **Risques liés aux systèmes PDV**

Examinons maintenant les vulnérabilités liées aux techniques de suppression électronique des ventes dans certains domaines de risque spécifiques découlant de la configuration des systèmes PDV. Dans chacun de ces domaines de risque, la possibilité existe de supprimer ou de modifier des données sur les ventes, ou encore de ne pas enregistrer des transactions ayant bien eu lieu. Le diagramme ci-dessous<sup>1</sup> montre quels sont les cinq domaines de risque.

Graphique 1. Typologie des risques liés aux systèmes de terminaux point de vente



Source : Informations fournies par les Pays-Bas

**Intégrité des transactions.** Pour garantir l'intégrité des transactions, la caisse enregistreuse doit contenir un dispositif assurant que les données de chaque transaction sont complètes, exactes et saisies en temps voulu. À défaut, le système génère une information commerciale qui n'est pas fiable, avec tous les risques que cela peut entraîner du point de vue de l'aptitude à prendre des décisions de gestion judicieuses et à produire des déclarations fiscales exactes.

**Logiciel.** Le logiciel utilisé par l'entreprise doit être conçu de manière à assurer l'intégrité, la confidentialité et l'accessibilité des données traitées par le système de caisses enregistreuses. Si le système ne peut garantir l'intégrité, la confidentialité et l'accessibilité de ces données, il risque encore une fois de produire une information commerciale non fiable, avec toutes les conséquences négatives qui en résultent sur les décisions de gestion et le calcul de l'impôt. Il faut faire en sorte que le logiciel conserve en mémoire toutes les opérations effectuées sur la caisse enregistreuse, en créant des pistes claires pour la vérification. C'est une condition nécessaire à l'efficacité de la gestion et du contrôle de l'ensemble du processus.

**Mémoire interne.** Les données de transaction archivées en mémoire et dans les fichiers internes constituent la base de tous les rapports établis par l'entreprise et entrent dans le champ des examens menés en cas de contrôle ou d'enquête. C'est à ce niveau qu'existe le risque le plus aigu d'utilisation de logiciels de suppression électronique des ventes (ou d'autres méthodes de manipulation des fichiers) pour falsifier les données relatives aux transactions.

**Fichiers externes.** Le risque concerne le transfert et le stockage des données de transaction dans des fichiers hors ligne, qui sont nécessaires par exemple lorsque la mémoire du journal électronique d'une caisse ECR est pleine. En général, la législation exige des entreprises qu'elles conservent pendant une certaine période des livres et états comptables adéquats, y compris les supports de données sur lesquels ils sont enregistrés. Aux termes de certaines lois, les livres et états comptables doivent être organisés de manière à permettre aux contrôleurs des impôts de les examiner dans un délai raisonnable. Les fichiers externes comprennent aussi parfois les fichiers transférés quotidiennement du système PDV au service administratif sur un ordinateur séparé. Ils peuvent inclure également les fichiers de sauvegarde du système PDV, qui peuvent être conservés soit sur un support externe, soit sur le disque dur du système lui-même mais dans un dossier différent. Les fichiers de sauvegarde contiennent parfois des informations essentielles pour détecter l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes dans un système de caisses enregistreuses.

**États comptables.** Il existe un lien étroit entre ce domaine de risque et le deuxième mentionné plus haut, celui du logiciel, car celui-ci régit l'établissement des états financiers, ouvrant des possibilités de manipulation au niveau de la conception et de la production de ces états. Les états comptables sont importants pour la gestion de l'entreprise et servent à transmettre des informations à la comptabilité générale, à établir les déclarations fiscales, etc. En cas de perte de données, il est très important pour le propriétaire de l'entreprise de pouvoir s'appuyer sur des copies papier des états qui recensent l'ensemble des données de transaction saisies et conservées dans les caisses enregistreuses.

## *Notes*

1. Aux Pays-Bas, les fournisseurs de systèmes PDV ont établi, conjointement avec l'administration des impôts, une typologie des risques liés aux systèmes PDV, afin d'améliorer la discipline fiscale. Ce travail faisait partie du projet néerlandais d'un « Label de qualité pour la fiabilité des systèmes PDV », qui est décrit dans le chapitre « Réponses des pouvoirs publics ». Le groupe d'experts de l'OCDE sur la suppression électronique des ventes a adapté la typologie néerlandaise de façon à établir une typologie générale pour l'analyse des risques liés aux systèmes PDV.



## Techniques de suppression électronique des ventes

Le problème que posent les techniques de suppression électronique des ventes est l'ampleur de la fraude fiscale qu'elles rendent possible en minorant les ventes et les bénéfices. Ce chapitre décrit comment certaines méthodes simples de fraude, qui sont toujours d'actualité, ont été automatisées et intégrées aux systèmes PDV.

La suppression des ventes, que l'on appelle aussi « écrémage », a toujours existé sous une forme ou une autre, notamment à des fins de fraude fiscale. Il existe plusieurs méthodes simples d'écrémage, par exemple :

- ne pas enregistrer certaines ventes en espèces dans la caisse enregistreuse, le propriétaire de l'entreprise conservant le produit de ces transactions ; ou
- détourner certaines ventes vers une seconde caisse enregistreuse « occulte ».

Ces pratiques sont particulièrement fréquentes dans les entreprises petites et moyennes, où les contrôles internes sont généralement moins nombreux et qui comptent souvent un nombre restreint d'actionnaires. Dans certains cas, l'entreprise qui pratique l'écrémage tient deux séries de livres et d'états comptables, la première pour l'administration fiscale et la seconde pour le propriétaire de l'entreprise, afin qu'il puisse faire état du chiffre d'affaires réel en cas de revente de l'entreprise. Ainsi, l'écrémage pratiqué en fermant les caisses enregistreuses à une certaine heure de la soirée dans une affaire de fraude à grande échelle concernant un restaurant en Australie s'est soldé par un rappel d'impôts de 8.4 millions AUD, taxes impayées et pénalités incluses, à la charge des propriétaires de l'entreprise.

Les technologies commerciales modernes ont permis d'automatiser ce type de fraude à l'aide de logiciels de suppression électronique des ventes comme « Phantomware » (logiciel installé à l'intérieur du système PDV) ou « Zappers » (programmes externes souvent transportés au moyen d'une clé USB). Ces logiciels donnent désormais la possibilité de pratiquer l'écrémage dans un environnement entièrement informatisé, en permettant au propriétaire de l'entreprise d'opérer d'une manière en apparence parfaitement normale (toutes les ventes étant enregistrées par le personnel dans une caisse enregistreuse en tant que transactions de vente). Grâce aux nouvelles technologies, le propriétaire de l'entreprise peut réaliser la suppression électronique des ventes à un moment adéquat, généralement après les heures d'ouverture, en optant pour une valeur monétaire préétablie chaque jour ou un simple pourcentage des ventes en espèces. Il n'est plus nécessaire de tenir une « deuxième caisse » ; tout le processus est informatisé et le propriétaire de l'entreprise a accès au logiciel de suppression à l'aide de méthodes assez simples, par exemple une carte magnétique ou un bouton caché sur l'écran permettant d'activer un menu spécial. Selon certains enquêteurs, l'accès au menu spécial peut aussi se faire en pressant plusieurs touches à la fois.

L'existence de nombreuses transactions en espèces était autrefois une condition essentielle des différentes formes d'écrémage. Les ventes par cartes de crédit ou de débit étaient rarement la cible de l'écrémage à cause des pistes que laissaient ces types de transactions pour la vérification. Néanmoins, on observe depuis peu aussi des signes de

**suppression des ventes réalisées par cartes de crédit ou de débit.** Plusieurs pays ont lancé des enquêtes à ce sujet pour déterminer s'il s'agit d'une nouvelle tendance et trouver des parades. Ce travail n'est pas suffisamment avancé pour qu'il soit possible d'en faire état ici.

En ce qui concerne le coût des logiciels Phantomware et Zappers, certaines informations provenant du Canada et des États-Unis montrent qu'il peut soit être inclus dans le coût du système PDV, en particulier dans le cas de Phantomware, soit atteindre environ 1 500 CAD en sus du coût du système PDV, comme dans le cas d'un logiciel Zapper.

### Détournement de fonctions des logiciels ECR ou PDV

**Les systèmes PDV modernes comprennent de nombreuses options de programmation, dont certaines peuvent être utilisées à des fins de suppression des ventes. Un terminal PDV peut, par exemple, être programmé pour :**

- empêcher certains éléments comme les remboursements, les annulations de vente ou d'autres transactions négatives d'apparaître sur le journal ou le relevé ;
- empêcher certains éléments comme les remboursements, les annulations de vente ou d'autres transactions négatives d'être inclus dans les totaux généraux ;
- appliquer le mode formation à l'ensemble du système ou à une seule caisse, afin que les transactions correspondantes ne soient pas enregistrées dans les relevés normaux ;
- remettre les totaux généraux et d'autres compteurs à zéro ou, parfois, les faire repartir d'un chiffre sélectionné ; et
- spécifier que certains produits ne doivent pas apparaître sur le journal ou le relevé.

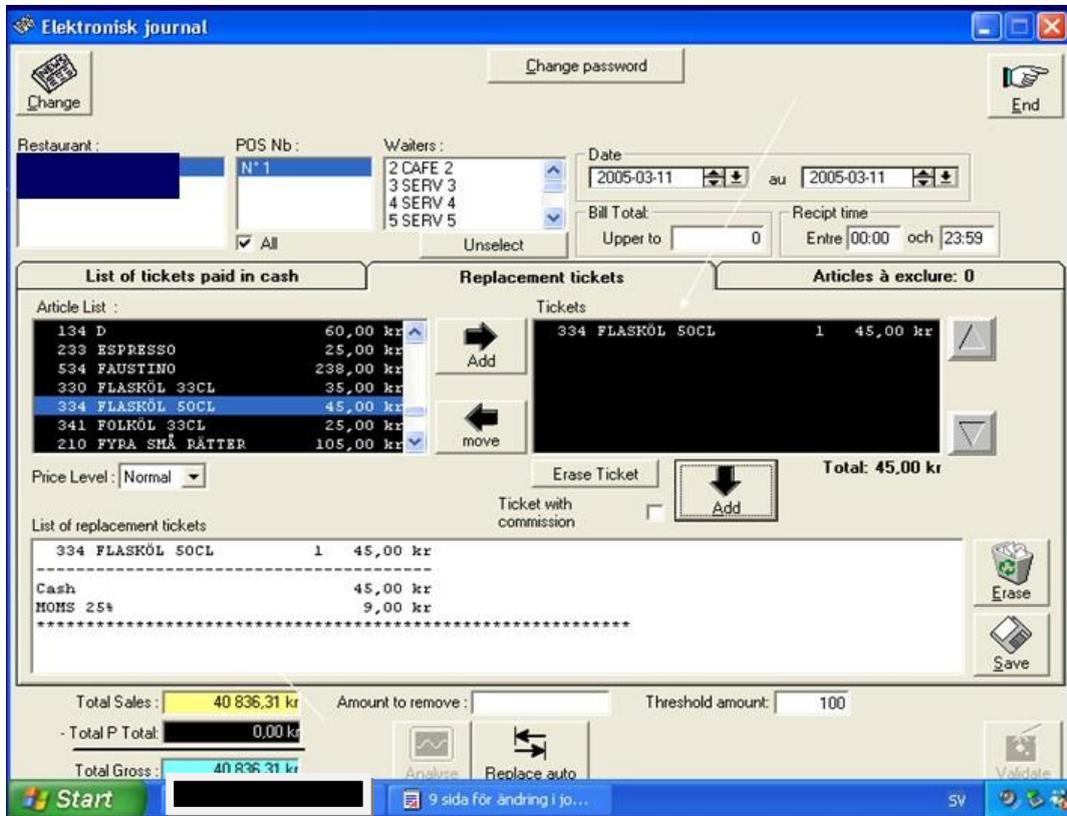
Les options de programmation permettant ces choix ne sont pas dissimulées dans le menu du programme (contrairement à Phantomware) mais sont décrites dans le manuel de programmation ou le manuel des fournisseurs ; ces manuels, cependant, ne sont pas normalement fournis aux acheteurs et sont généralement accessibles uniquement aux revendeurs agréés. Dans la majorité des caisses enregistreuses, la programmation s'effectue à l'aide de codes, ce qui nécessite certaines connaissances techniques de la part du programmeur. **La plupart des systèmes PDV informatiques contiennent des options similaires mais le propriétaire de l'entreprise n'a pas besoin d'autant de connaissances techniques pour les utiliser.**

### Phantomware

Phantomware est un programme logiciel déjà installé ou intégré au logiciel d'application comptable d'une caisse ECR ou d'un système PDV informatisé. Invisible pour les usagers non informés, on peut y accéder en actionnant sur l'écran un bouton dissimulé, en effectuant une série de commandes ou en pressant plusieurs touches à la fois. Cela active un menu d'options permettant de supprimer sélectivement des transactions de vente et/ou d'imprimer des états des ventes où certaines lignes n'apparaissent pas. En cas de suppression de ventes, le dispositif adapte automatiquement les données d'inventaire pour éviter tout décalage apparent ; avec l'option d'effacement de lignes, seul l'état des ventes est modifié. Lorsque des changements comptables sont effectués, le logiciel peut aussi imprimer un journal des transactions supprimées, afin que

le propriétaire de l'entreprise puisse gérer (et suivre) les modifications. Ce mode opératoire est illustré par un programme utilisé dans le secteur de la restauration en Suède afin de recueillir les données du système PDV informatisé et les sauvegarder dans un journal électronique. L'écran du système reproduit ci-dessous montre combien il est facile de déplacer des transactions, notamment à partir des rubriques « List of tickets paid in cash » (Liste des ventes réglées en espèces) et « Replacement tickets » (Tickets de remplacement).

Graphique 2. Exemple de Phantomware



Source : Informations fournies par la Suède

Dans cet exemple de Phantomware, les ventes ne sont en fait pas supprimées mais modifiées en remplaçant des plats plus chers par des plats moins chers. Cette méthode de suppression électronique des ventes est plus sophistiquée parce qu'elle permet d'éviter les écarts qui résultent des suppressions dans la numérotation séquentielle des transactions de ventes. Les contrôleurs doivent savoir qu'avec d'autres versions de Phantomware, il est possible de supprimer des ventes en renumérotant les transactions conservées sans rompre l'ordre séquentiel des numéros de transaction. Par conséquent, l'existence d'une numérotation séquentielle n'exclut pas l'utilisation de techniques de suppression des ventes.

## Zappers

Les Zappers (« camoufleurs de ventes ») sont des programmes logiciels externes utilisés pour supprimer des ventes. Ils sont logés sur divers supports électroniques, tels que

clés USB ou CD amovibles, ou peuvent être activés en ligne via un lien Internet. Les Zappers sont conçus, vendus et gérés par des concepteurs de systèmes PDV destinés à différents secteurs d'activité, mais certains acteurs indépendants ont aussi développé des techniques de ce genre. Leur fonctionnement est similaire à celui des logiciels Phantomware mais ils sont plus difficiles à détecter du fait d'une conception plus complexe, et aussi parce que le logiciel fautif n'est pas présent dans la machine pendant l'utilisation normale. Divers types de Zappers ont été détectés au Canada, en particulier dans un grand nombre de restaurants. À chaque fois, une clé USB est utilisée pour activer le Zapper en affichant sur le système PDV un écran spécial qui permet au propriétaire de l'entreprise de commencer à supprimer et/ou modifier les ventes.

### Résumé des techniques utilisées

Quel que soit le type de programme utilisé, les éléments recueillis à ce jour semblent indiquer que, dans la plupart des cas, le fournisseur du système PDV l'a programmé de façon à permettre un usage frauduleux. Il peut aussi organiser une formation correspondante ou fournir un mode d'emploi écrit. Ces services sont parfois rendus sans entraîner de frais supplémentaires pour le client.

Dans le cas des logiciels Phantomware et Zappers, l'interface utilisateur est généralement de qualité professionnelle et simple d'emploi. Elle est souvent conçue par un technicien associé à la mise au point du logiciel d'exploitation du système PDV et son format est souvent similaire ; par conséquent, l'aspect et le mode de fonctionnement du logiciel de suppression sont les mêmes que ceux du logiciel commercial légal. La sélection des transactions à modifier est généralement simple à effectuer, le plus souvent en cliquant sur les ventes à supprimer ou à remplacer par une transaction de valeur moindre, ou en indiquant le montant ou le pourcentage des ventes à supprimer. Il existe aussi des filtres permettant à l'utilisateur de camoufler certaines catégories de ventes : un propriétaire d'entreprise qui emploie un personne non déclarée peut ainsi supprimer toutes les ventes de cet employé ou, en cas de vente de produits de contrebande (par exemple des cigarettes), le propriétaire peut faire disparaître les transactions correspondantes et effacer ainsi toute trace de participation à un trafic.

Les fonctions des systèmes de suppression électronique des ventes peuvent être résumées comme suit :

- accès au logiciel caché ;
- affichage du détail des transactions en espèces (mais on a aussi connaissance aujourd'hui de pratiques de suppression des transactions réglées par carte de crédit et de débit) ;
- suppression des ventes sélectionnées et des données d'inventaire correspondantes ;
- remplacement des ventes sélectionnées par des transactions de moindre valeur ;

sélection automatique des transactions à supprimer à hauteur d'un montant fixé à l'avance (pour dissimuler, par exemple, des retraits non déclarés de 1 000 EUR par jour de la caisse de l'entreprise en laissant le logiciel décider des ventes à supprimer) ;

- suppression du journal et d'autres traces des transactions ; et
- archivage des données originelles en un autre lieu.

On n'a pas encore établi à ce jour que des entreprises utilisent des techniques similaires pour gonfler leurs chiffres de ventes, par exemple pour blanchir des produits du crime. Néanmoins, ce risque existe et les administrations fiscales doivent en être conscientes.



## Méthodes de détection

### Audit financier

Les bonnes pratiques généralement reconnues en matière de vérification offrent des méthodes utiles pour déterminer si une entreprise pratique la suppression électronique des ventes.

#### Encadré 1. Méthodes de vérification

- Le **calcul des dépenses de consommation privée** permet de déterminer la quantité d'argent dont dispose un contribuable à des fins d'usage privé, sur la base de ses revenus, de ses dépenses en espèces et de l'évolution de ses actifs. Si la consommation privée apparaît très faible ou même négative, cela veut dire que la personne soupçonnée dépense plus d'argent que ce dont elle déclare disposer. Cela indique qu'elle perçoit sans doute de revenus non déclarés provenant de recettes supprimées. La méthode de l'avoir net et celle des espèces déposées sont également pertinentes à cet égard.
- Un **solde d'espèces négatif** signifie qu'un contribuable soupçonné a dépensé plus d'espèces tirées de la caisse enregistreuse qu'elle n'est censée en contenir. Il ne peut y avoir à cela qu'une explication : une source d'espèces dissimulée et non déclarée.
- La méthode des **bénéfices bruts** est utilisée pour analyser les ventes. Celles-ci sont d'abord évaluées en calculant les bénéfices théoriques sur la base des prix de vente affichés et des achats du contribuable. Les bénéfices bruts sont ensuite calculés à partir des chiffres (achats et ventes) enregistrés dans la comptabilité. Si les bénéfices bruts déclarés sont inférieurs aux bénéfices bruts théoriques, cela indique que toutes les ventes n'ont pas été enregistrées.
- Le **contrôle des quantités** est utilisé pour analyser les flux de marchandises. Il peut indiquer si une entreprise vend plus de marchandises qu'elle n'en a achetées et n'en conserve en stock et, par conséquent, que certaines ventes ne sont pas enregistrées. Cette méthode de contrôle est généralement appliquée en même temps que l'analyse des bénéfices bruts.
- **Flux de trésorerie / ventes nettes** : il s'agit du pourcentage des flux nets de trésorerie d'une entreprise par rapport à ses ventes nettes ou à ses recettes (d'après son compte de résultats). Plus le pourcentage est élevé, mieux cela vaut pour les entreprises où une grande part des transactions sont réglées en espèces ; un taux inférieur à celui que l'on pourrait attendre dans un secteur commercial particulier peut être un signe de minoration. On notera cependant que ce taux varie fortement selon les secteurs et aussi d'une entreprise à l'autre. Dans une affaire concernant le secteur de la restauration, le ratio de liquidités déclaré était conforme à la moyenne statistique nationale, alors qu'en réalité, lorsque les ventes supprimées ont été découvertes, le ratio réel s'est révélé être beaucoup plus élevé, dépassant même le niveau médian supérieur des statistiques publiques.
- Les administrations fiscales peuvent aussi recourir à des **opérations d'infiltration** pour observer le fonctionnement d'une entreprise. De telles opérations peuvent être source pour les contrôleurs des impôts d'informations utiles sur l'utilisation concrète d'un système PDV. Des agents d'une administration fiscale peuvent aussi se faire passer pour des utilisateurs potentiels afin d'acquérir des copies des logiciels pertinents à des fins d'analyse.

- Les **autres systèmes financiers et de gestion d'une entreprise**, comme le contrôle des stocks et la facturation, sont souvent étroitement liés au système de caisses enregistreuses. Lors d'une vérification, l'information obtenue à partir de ces systèmes peut être importante pour évaluer la fiabilité des données conservées dans les caisses enregistreuses.

Les contrôleurs des impôts peuvent apprendre à extraire des informations utiles d'un système PDV. Ils peuvent aussi apprendre à reprogrammer une caisse ECR afin de révéler les ventes et transactions supprimées et d'imprimer des états les faisant apparaître en détail. Cette approche a été adoptée au Royaume-Uni où les contrôleurs des impôts doivent suivre une formation de trois jours. Lors d'une intervention locale, 68 % des entreprises contrôlées ont fait l'objet de rappels d'impôts.

### Contrôle numérique spécialisé

Les contrôleurs du commerce électronique ou contrôleurs numériques spécialisés sont également appelés « spécialistes de la vérification du commerce électronique » (SVCE). Les systèmes PDV contiennent souvent des milliers de transactions qu'il est impossible de contrôler sans des outils et techniques de vérification assistée par ordinateur (OTVAO) comme IDEA. Ce type d'outils permet au contrôleur d'importer des données à partir de pratiquement n'importe quel format ou fichier et de les soumettre à de nombreux types d'analyses, ainsi que d'établir des rapports et des graphiques (dont certains sont présentés plus loin). Il peut être utilisé à l'appui des audits internes normaux ou des analyses financières et pour identifier les transactions inhabituelles pouvant être signe de fraude ou de blanchiment d'argent. Les SVCE sont des vérificateurs qui reçoivent une formation spécialisée à l'utilisation des OTVAO. Étant donné le développement des systèmes PDV numériques dans nombre d'entreprises où les règlements se font en espèces, l'intervention des SVCE est nécessaire pour analyser et comprendre les systèmes complexes et recueillir les informations clés pertinentes à examiner à l'aide de logiciels d'audit tels que IDEA, ACL ou SESAM. La sélection des fichiers de données n'est pas une procédure simple, en particulier lorsqu'une entreprise utilise un système ECR ou un système hybride, par opposition aux systèmes PDV basés sur un ordinateur. De plus, les SVCE ont reçu la formation nécessaire pour analyser de manière approfondie les séries de données EPOS volumineuses et complexes et rechercher les indices de suppression électronique des ventes ou d'autres signes de non-respect de la réglementation. Les SVCE peuvent aussi échanger leurs résultats avec les autres membres de l'équipe d'audit et les comparer à d'autres informations recueillies par le contrôleur des impôts.

### Expertise légale numérique

Les spécialistes de l'expertise légale numérique utilisent nombre des outils d'expertise dont se servent également les contrôleurs numériques spécialisés. Pour qu'une expertise légale soit valide, il est nécessaire que le système PDV ait été saisi pour analyse dans un laboratoire d'expertise légale ; autrement dit, de même que pour toute autre enquête criminelle, il est essentiel de sécuriser les preuves de l'infraction, y compris les instruments utilisés. Une fois qu'un système a été saisi, généralement sur la base d'un mandat de perquisition, il est reproduit à l'aide d'une procédure fréquemment décrite comme le « clonage » du disque dur d'origine ; les vérifications de l'expertise légale peuvent alors commencer.

## Détection d'indices

Une liste détaillée des indices pouvant être identifiés par un contrôleur des impôts, un contrôleur numérique spécialisé ou un spécialiste de l'expertise légale numérique a été établie et est conservée de façon confidentielle par l'OCDE.

## Techniques d'enquête criminelle

Dans les affaires de suppression électronique des ventes, le rôle de l'enquêteur criminel, comme dans toute autre forme de fraude fiscale, est de réaliser une investigation criminelle de la situation financière des sociétés et/ou individus soupçonnés de fraude fiscale dans un but de poursuites pénales.

Dans ce type d'affaires, l'enquêteur criminel s'appuie également sur les techniques d'enquête traditionnelles pour recueillir des éléments de preuve, au moyen notamment de mandats de perquisition délivrés par l'autorité judiciaire (pour la saisie des systèmes PDV, des données de sauvegarde PDV, de la correspondance électronique ou d'autres types de données électroniques), d'ordonnances de communication ou d'autres procédures administratives visant à obtenir l'accès à des informations financières, et aussi de l'interrogatoire de témoins potentiels dans les locaux de l'entreprise sous enquête ou de tierces parties comme, par exemple, les fabricants de systèmes PDV.

L'enquêteur criminel peut aussi recourir à des opérations d'infiltration ou réaliser, conjointement avec d'autres organismes répressifs, des opérations visant les fabricants de systèmes PDV. Les opérations d'infiltration exigent un très haut degré de compétence et de planification. Elles sont parfois le moyen pour l'enquêteur de réunir les preuves directes d'un délit et des motifs raisonnables de requérir un mandat de perquisition. Les chances d'obtenir un aveu sont aussi plus grandes lorsque des preuves obtenues par des moyens discrets sont présentées à l'accusé. Dans une opération visant un concepteur de logiciels menée au Canada, les agents infiltrés se sont présentés comme de riches propriétaires de restaurants étrangers souhaitant ouvrir des restaurants à Vancouver. Dans cette opération, les agents ont négocié avec un concepteur de logiciels l'achat d'un Zapper et les éléments de preuve ainsi recueillis ont permis la délivrance d'un mandat pour la perquisition des locaux du concepteur.

Lorsque les éléments recueillis sont suffisants pour établir la culpabilité hors de tout doute raisonnable, l'affaire est transmise au procureur en vue d'une inculpation pour infraction fiscale et/ou d'autres délits. Le but des poursuites pénales, outre sanctionner les auteurs de l'infraction, est de dissuader d'autres personnes de commettre un délit similaire et de renforcer le respect de la législation en vigueur en faisant savoir que la fraude fiscale est un délit pénal donnant lieu à des poursuites publiques.

## Recherche des traces d'utilisation des logiciels fautifs

Dans les cas d'utilisation de logiciels de suppression électronique des ventes, on peut supposer que les mesures prises pour réduire les rentrées en espèces vont aussi rendre difficile ou impossible d'établir les recettes véritables de l'entreprise au moyen d'une vérification des livres et registres comptables. C'est ce qui ressort clairement des enquêtes récentes sur le logiciel Phantomware, la conclusion étant que les enquêteurs sont en grande partie tributaires d'une expertise légale numérique pour établir les faits. Néanmoins, même en l'absence de moyens d'expertise légale numérique, ce qui est souvent le cas, les compétences numériques spécialisées des contrôleurs peuvent leur

permettre de trouver et de copier les fichiers de sauvegarde, ainsi que d'autres fichiers utiles.

Certaines affaires ayant eu lieu en Suède et en Norvège illustrent les modifications apportées au mode de fonctionnement des logiciels de suppression électronique des ventes afin de rendre la détection plus difficile. Les premières versions du programme Phantomware laissaient dans le système de gestion de l'entreprise de nombreuses traces des changements effectués, et des fichiers contenant les données originelles sur les ventes restaient présents dans le système. Les administrations fiscales parvenaient ainsi à détecter l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes – mais le fabricant était, lui aussi, informé des résultats de ces enquêtes. Lors d'enquêtes ultérieures, il est apparu que le programme avait été modifié de manière à ne plus laisser de traces. Les versions les plus récentes du programme effacent la plupart des traces des ventes d'origine et sont dotées de fonctions visiblement destinées à empêcher la détection en cas d'examen numérique du système, comme la modification de l'horodatage des fichiers de données.

La compétence juridique et la capacité technique d'accéder au contenu des caisses enregistreuses et des ordinateurs sont décisives pour détecter l'utilisation de Phantomware ou d'un logiciel de suppression électronique des ventes. Même si un logiciel de suppression des ventes est capable de créer des preuves crédibles d'une baisse du chiffre d'affaires et de faire disparaître toute trace du chiffre d'affaires réel, il faut partir du principe que certaines traces électroniques subsistent à des niveaux sous-jacents, par exemple dans les systèmes d'exploitation et les systèmes de fichiers. Ces niveaux ne peuvent dans bien des cas être examinés qu'au moyen d'une expertise légale numérique.

L'utilisation de Zappers peut aussi laisser des traces dans les données des systèmes d'exploitation et des systèmes de fichiers. Contrairement à Phantomware, ces programmes sont retirés du système après utilisation et ne peuvent pas être analysés à partir du matériel auquel on a normalement accès dans une expertise légale numérique. Pour pouvoir analyser un Zapper, il faut le trouver et, le plus souvent, l'autorité juridique de saisir des objets personnels est nécessaire à cette fin.

Une expertise légale numérique s'appuie sur la collecte contrôlée et l'analyse de données. La collecte de données implique la saisie de copies vérifiables de sources de données se rapportant à une entreprise. L'analyse de données englobe les méthodes et mesures d'enquête utilisées pour interpréter l'information numérique saisie.

### **Saisie des sources numériques**

La saisie de données doit viser avant tout le système PDV, mais d'autres sources d'information numérique d'une entreprise peuvent être pertinentes aux fins d'une enquête. Outre le système PDV, certains ordinateurs des systèmes de gestion et certains supports de stockage externes peuvent être impliqués dans l'utilisation de Zappers et de Phantomware. Si la saisie et l'examen de ce type de sources sont légalement autorisés, le défi est d'accéder à l'information afin de pouvoir la copier. En effet, le risque existe d'endommager ou de supprimer des données, ce qui peut avoir des conséquences graves pour l'entreprise visée par une enquête et réduire les chances d'établir son chiffre d'affaires réel. Ce risque peut être évité par la prudence et l'utilisation judicieuse des outils et techniques décrits ci-dessous.

Il existe en effet divers outils, matériels et logiciels permettant de recueillir les données. Il s'agit essentiellement d'outils visant à assurer que l'information numérique de l'entreprise n'est pas modifiée, et que la copie est fidèle à l'original.

Dans les cas où il faut sécuriser le contenu de systèmes propriétaires comme les caisses enregistreuses fonctionnant sur la base d'une mémoire ROM<sup>1</sup>, il peut être nécessaire de réaliser des essais préliminaires sur un type de matériel identique avant de recueillir effectivement les données. Cela exige d'être bien renseigné sur les technologies utilisées par l'entreprise avant l'enquête fiscale.

Parmi les programmes permettant de recueillir l'information numérique, on peut citer les systèmes suivants :

- EnCase de Guidance Software, qui peut collecter des données à partir de divers supports de stockage et est fréquemment utilisé en conjonction avec un système hardware de protection d'écriture, afin de protéger l'intégrité des données originelles ;
- Forensic Toolkit Imager d'Access Data, qui peut aussi être utilisé avec un système hardware de protection d'écriture et recueillir des données sur un système opérationnel.

Il s'agit là seulement d'exemples actuels de ce type d'outils car les produits changent, mais leurs principes restent identiques. Dans certains cas, les outils susmentionnés ne sont pas en tant que tels suffisants et les compétences requises pour mener à bien la procédure d'expertise légale sont alors décisives. Le succès dépend donc en grande partie de la documentation existante. Les procédures doivent être appliquées en gardant à l'esprit le fait que chaque tâche doit pouvoir être vérifiée, et ensuite répliquée.

## **Analyse de l'information numérique**

Les procédures d'analyse de l'information recueillie peuvent varier en fonction des besoins de l'affaire, de l'accès à l'expertise, des ressources disponibles et de la législation régissant ce type de travail. Il est donc difficile de donner une description générale de l'analyse à effectuer, mais un bon point de départ consiste sans doute à rechercher et à lire des saisies informatiques relatives aux ventes.

L'expertise légale doit commencer par passer en revue et évaluer la totalité des informations pertinentes aux fins du contrôle fiscal. Il peut s'agir d'informations archivées ou contenues dans le système d'exploitation, les logiciels ou divers autres fichiers. L'analyse doit chercher à établir les preuves de l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes et à identifier le logiciel effectivement utilisé (Phantomware ou Zapper).

Les fichiers d'enregistrement des ventes doivent être confrontés aux données d'horodatage<sup>2</sup> figurant dans le système de stockage et/ou de fichiers. Si les ventes ont été modifiées à une date ou une heure où normalement aucune nouvelle écriture n'aurait dû être ajoutée, cela peut indiquer l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes. Les fichiers journaux peuvent contenir des données supplémentaires confirmant les traces de suppression indiquées. L'information fournie par le système de fichiers est généralement une source fiable pour établir à quel moment un fichier a été créé, modifié ou utilisé pour la dernière fois. Il existe cependant d'autres sources comme le journal des logiciels de sécurité – par exemple les programmes anti-virus – qui peuvent garder trace du nom et de la taille des fichiers. La différence de taille entre les fichiers répertoriés dans

le programme antivirus et les fichiers du système saisi peut être la preuve que leur contenu a été modifié. L'analyse de ces fichiers vise principalement à déterminer si un logiciel de suppression électronique des ventes a été utilisé.

Les outils généralement utilisés pour l'analyse de l'information numérique comprennent notamment :

- EnCase de Guidance Software, un programme adapté à de nombreux systèmes de stockage différents et permettant l'analyse générale des données numériques collectées ([www.guidancesoftware.com/](http://www.guidancesoftware.com/)) ;
- Forensic Toolkit d'Access Data, un programme adapté aux systèmes de stockage les plus courants qui simplifie la procédure de recherche grâce à l'indexation du contenu de l'information numérique recueillie ([www.accessdata.com/](http://www.accessdata.com/)) ;
- IDA de Hex-Rays, un programme s'adaptant à de nombreux systèmes pour décompiler les fichiers d'application ([www.hex-rays.com/idapro/](http://www.hex-rays.com/idapro/)) ;
- Forensics WinHex de X-Ways Software Technology, un éditeur hexadécimal doté de nombreuses fonctions d'expertise légale ([www.x-ways.com/](http://www.x-ways.com/)).

Lorsque l'analyse numérique vise principalement à détecter la présence d'un logiciel de suppression électronique des ventes, elle doit se focaliser sur les fichiers programme et les entrées du système d'exploitation. Les modalités de ce type d'analyse sont variables et peuvent nécessiter diverses compétences. Une approche fréquemment utilisée et qui donne de bons résultats consiste à isoler et examiner les logiciels d'application des matériels saisis. À cette fin, on peut faire fonctionner le programme sur un autre ordinateur ou sur une *machine virtuelle*. Cette méthode a permis dans plusieurs cas de découvrir une fonctionnalité cachée. C'est aussi un bon moyen de détecter la capacité d'un programme à minorer le chiffre d'affaires (ventes) via l'utilisation d'autres fonctions non cachées. Il existe aussi une méthode plus complexe s'appuyant sur divers modes de décompilation des fichiers programme. Le contenu des fichiers programme, qui se compose principalement d'instructions à l'ordinateur, est alors traduit en un code de programmation lisible par l'enquêteur. Cette manière de procéder, qui demande beaucoup de temps, donne des résultats aléatoires. Une autre méthode parfois efficace consiste à extraire les boîtes de dialogue et les graphiques des fichiers programme. Ces éléments peuvent révéler une fonctionnalité cachée ou garder la trace de fonctions associées à la suppression des données de ventes.

### *Note*

1. La mémoire morte (Read Only Memory, ROM) est la mémoire de l'ordinateur où sont stockées en permanence les données et les applications.
2. L'horodatage indique la date et l'heure effectives d'un événement, par exemple une transaction de vente enregistrée par un ordinateur.

## Réponses des pouvoirs publics

Les logiciels de suppression électronique des ventes installés sur les terminaux PDV se développent depuis plusieurs années, et les pouvoirs publics comme les administrations fiscales prennent de plus en plus conscience du problème. Les travaux menés par le Groupe d'action sur les délits à caractère fiscal et autres délits contribuent à mieux sensibiliser les pays et incitent certains d'entre eux à agir. Une présentation effectuée lors du premier Forum sur la fiscalité et la criminalité à Oslo en mars 2011 a permis de porter les risques de nature fiscale à l'attention d'un large public issu d'administrations fiscales et d'autorités répressives.

Le Groupe d'action a recensé les réponses apportées par les pouvoirs publics dans un certain nombre de pays où les informations étaient disponibles. On a ainsi pu analyser l'efficacité de l'éventail des mesures prises afin de remédier au problème de la suppression électronique des ventes et aux risques engendrés par cette pratique.

Ces mesures relèvent des catégories suivantes :

- renforcer la discipline fiscale ;
- améliorer la sensibilisation ;
- détection, contrôle et enquête ;
- renseignements ; et
- **caisses enregistreuses sécurisées et systèmes PDV certifiés.**

La question de la suppression électronique des ventes est complexe et appelle une réponse qui englobe tout ou partie de ces catégories. C'est la raison pour laquelle il faut suivre une approche stratégique afin d'élaborer un ensemble approprié de solutions.

### Approche stratégique

Certaines administrations fiscales inscrivent leurs travaux dans ce domaine dans le cadre d'une stratégie plus large visant à s'attaquer au manque à gagner fiscal ou à l'économie souterraine.

Pour élaborer une réponse stratégique à la suppression électronique des ventes, une administration fiscale doit identifier la nature des risques auxquels elle peut être exposée ; pour ce faire, elle peut s'appuyer sur les informations contenues dans ce rapport, ou se procurer des renseignements utiles auprès d'interlocuteurs expérimentés dans d'autres administrations fiscales qui sont plus avancées dans la lutte contre la suppression des ventes.

Les risques peuvent être évalués en menant des contrôles ciblant un éventail d'entreprises, à la fois celles qui présentent un facteur de risque connu et les autres. Cette approche a été suivie dans un certain nombre de pays et a permis de détecter des pratiques de suppression électronique des ventes dans les deux types de cas. La généralisation de ces contrôles peut contribuer à repérer les segments les secteurs de la distribution et des services qui présentent le plus de risques. **Dans de nombreux pays, l'accent est mis sur les**

restaurants, mais des risques élevés sont également apparus dans les chaînes de supérettes, les pharmacies, les salons de coiffure et d'autres prestataires de services.

Il est également utile de comprendre la nature du marché des terminaux point de vente, qui sont leurs fournisseurs, qu'ils soient à capitaux nationaux ou étrangers, ainsi que leurs parts de marché respectives.

Un certain nombre d'administrations fiscales ont clairement manifesté leur intention de s'attaquer aux logiciels de suppression électronique des ventes par des moyens législatifs. Les procureurs doivent pouvoir s'appuyer sur une législation qui incrimine la fourniture, la possession ou l'utilisation de tels logiciels car elle peut accélérer le processus souvent fastidieux de mise en cause des fournisseurs malhonnêtes et adresser un signal puissant aux fabricants. L'Irlande a récemment introduit une telle législation<sup>1</sup>, et certains États américains font de même (dont la Floride, le Maine et New York).

## Renforcer la discipline fiscale

Dans son rapport sur le suivi de la discipline fiscale<sup>2</sup>, le Forum sur l'administration fiscale indique que « dans un monde idéal, l'ensemble des citoyens et des entreprises honorent leurs obligations fiscales, à savoir s'enregistrer là où cette formalité est prévue, déclarer spontanément leurs bénéfices et payer leur impôt en temps voulu, ceux-ci étant calculés en parfaite conformité avec la législation ». Le respect de ces obligations fondamentales par les contribuables peut aussi être apprécié sous l'angle de son caractère volontaire (*discipline volontaire*) ou contraint par des mesures de vérification/d'exécution prises par l'administration fiscale (*discipline imposée*). Dans le contexte d'une administration fiscale, cette distinction est très pertinente car la « discipline imposée » a un coût, souvent significatif.

### *Discipline volontaire*

La note d'orientation de l'OCDE sur la tenue de registres<sup>3</sup> décrit les avantages de la discipline volontaire en ces termes :

« Imposer le respect de la législation par le biais de contrôles fréquents, de tests de corroboration et de poursuites constitue un moyen onéreux d'assurer le niveau de conformité voulu ; aussi, la plupart des administrations fiscales s'efforcent de promouvoir la discipline volontaire, par laquelle le contribuable est incité à coopérer et à se conformer activement à la réglementation fiscale. Cette stratégie réduit le coût d'administration du système fiscal, mais suppose que les exigences de ce système soient bien comprises, relativement simples à respecter et généralement acceptées par les entreprises ». « La discipline volontaire est favorisée... lorsque les obligations fiscales s'intègrent aux systèmes comptables et de tenue de registres de l'entreprise. À condition que ces systèmes soient fiables, les coûts de la conformité pour les entreprises et les administrations fiscales peuvent probablement être réduits au minimum. »

Dans un effort pour améliorer la « discipline fondée sur la coopération », la note d'orientation du Forum sur l'administration fiscale intitulée « Indications et spécifications relatives à la conformité fiscale des logiciels comptables et commerciaux » formule des recommandations à l'intention des administrations fiscales et des concepteurs de logiciels. Ces recommandations s'appliquent à tous les logiciels comptables et commerciaux, et englobent donc les caisses enregistreuses et les terminaux point de vente. Comme l'indique la note, chaque administration fiscale est confrontée à un environnement différent s'agissant de facteurs tels que le contexte politique, la

législation, les pratiques administratives ou la culture, et ces facteurs doivent être pris en compte dans l'élaboration des réponses.

De nombreuses administrations fiscales cherchent à établir des relations privilégiées basées sur la coopération avec les grandes entreprises. Ces relations supposent confiance mutuelle, transparence et compréhension. La connaissance des réalités de l'entreprise, l'impartialité, la proportionnalité, l'ouverture et la réactivité de la part des administrations fiscales, ainsi que la diffusion d'informations et la transparence de la part des contribuables sous-tendent ces relations. Obtenir des réponses sûres et en temps voulu sur des questions fiscales est l'un des avantages pour les entreprises qui acceptent de s'engager dans ces relations. Lorsqu'elle noue une relation privilégiée avec une grande entreprise, l'administration fiscale examine le cadre de contrôle interne qu'elle a mise en place. Le logiciel comptable (ce qui inclut les caisses enregistreuses électroniques et les terminaux point de vente) fait partie de ce cadre de contrôle interne. S'agissant des petites et moyennes entreprises, l'administration fiscale cherchera souvent à impliquer les secteurs d'activité concernés et leurs organisations représentatives dans les discussions sur la discipline volontaire, et s'efforcera de fournir des réponses sûres et en temps voulu sur des questions fiscales. On peut citer en exemples le Canada et les Pays-Bas, dont les administrations fiscales ont associé le secteur de la restauration aux discussions sur la discipline fiscale.

Les concepteurs de logiciels et fournisseurs de caisses enregistreuses électroniques constituent une catégorie très importante de parties prenantes. Diverses administrations fiscales examinent la possibilité de renforcer leurs relations avec les concepteurs et fournisseurs de terminaux PDV. L'objectif est de créer un environnement dans lequel la grande majorité des caisses seraient exemptes de toute utilisation de technique de suppression des ventes. Les administrations fiscales s'efforcent de nouer des relations de coopération avec ces parties prenantes pour les inciter à renoncer aux logiciels de suppression des ventes. Par conséquent, il importe non seulement d'influencer le comportement des contribuables, mais aussi celui des concepteurs de logiciels et de leurs fournisseurs ; cette approche est probablement plus efficace si elle est collective et proactive et non pas fondée sur des contrôles individuels. Il est important de définir des normes concernant les caisses enregistreuses électroniques et d'obtenir l'engagement des concepteurs et des distributeurs de les respecter.

L'administration fiscale irlandaise a donné un bon exemple de cette approche. Elle a lancé une campagne en faveur de la discipline volontaire concernant l'utilisation des systèmes de caisse enregistreuse, axée sur trois principales parties prenantes : les propriétaires des entreprises (utilisateurs finals), les fournisseurs du matériel et/ou du logiciel ; et leurs organisations représentatives. Toutes ont reçu une lettre accompagnée d'une nouvelle brochure sur le sujet publiée par les autorités fiscales irlandaises. Cette brochure explique clairement ce qui est attendu de la part de chacune des parties prenantes afin de respecter la réglementation sur la TVA de 2008, et notamment en quoi l'obligation de tenue de registres s'applique à l'utilisation de caisses enregistreuses. Ces informations figurent également sur le site Internet de l'administration fiscale irlandaise, à l'adresse : [www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/cash-registers.html](http://www.revenue.ie/en/tax/vat/leaflets/cash-registers.html).

### **Label de qualité**

Dans le cadre d'une approche novatrice de la discipline volontaire menée par l'administration fiscale néerlandaise, un organisme sectoriel a été mis en place, avec pour mission de certifier la qualité des terminaux point de vente commercialisés aux Pays-Bas. Ce système de label de qualité<sup>4</sup>, unique en son genre, pourrait toutefois être adapté à

d'autres pays. Une fois le processus entièrement opérationnel, il serait utile d'examiner les possibilités de lui conférer une portée internationale. Il faudrait élaborer des normes spécifiques aux terminaux PDV qui soient applicables à l'échelle internationale, ce qui pourrait procurer des avantages substantiels : réduction considérable du marché des logiciels de suppression électronique des ventes, certitude des administrations fiscales, des concepteurs de logiciels et de leurs utilisateurs quant à la conformité des systèmes PDV, et réduction des coûts de conformité pour tous.

L'administration fiscale néerlandaise et les fabricants participent à ce projet sur une base volontaire. Le projet est désormais opérationnel et bénéficie du soutien de nombreux fabricants ; l'entité chargée de décerner le label de qualité fonctionne en toute indépendance. L'idée est que les systèmes de caisses enregistreuses conformes à la norme obtiennent un label de qualité. L'organisme responsable définit les normes auxquelles un système fiable doit satisfaire et vérifie que les fabricants respectent ces normes (et utilisent correctement le label de qualité).

**Graphique 3. Label de qualité mis en place aux Pays-Bas**



Source : [www.keurmerkafrekensystemen.nl](http://www.keurmerkafrekensystemen.nl)

Dans le cadre de son système de gestion des risques, l'administration fiscale néerlandaise tiendra compte du fait que les systèmes bénéficiant du label de qualité présentent un moindre risque de fraude.

### **Améliorer la sensibilisation**

Sensibiliser davantage à l'impact de la suppression électronique des ventes, en suivant une démarche planifiée et progressive, peut procurer des avantages. Parfois, les efforts de sensibilisation peuvent être facilités, voire même initiés, par les médias et par des journalistes d'investigation, comme cela s'est produit au Canada, aux Pays-Bas et en Norvège.

Les administrations fiscales peuvent envisager d'engager un dialogue avec les principales parties prenantes, comme les fabricants, fournisseurs et représentants des entreprises. Par ce dialogue, elles peuvent s'assurer que les parties prenantes comprennent :

- comment la législation s'applique au matériel et au logiciel qu'elles utilisent ;
- le comportement que les pouvoirs publics attendent d'elles en la matière ;
- comment elles peuvent se conformer aux obligations juridiques ; et
- les conséquences possibles en cas d'infraction.

Si les efforts de sensibilisation visent avant tout l'utilisateur final, le dialogue peut porter sur les points suivants :

- les obligations comptables et juridiques en matière de tenue de livres et de registres ;

- l'utilisation de systèmes de caisse enregistreuse et son respect de la législation ; et
- les avantages de la conformité pour les deux parties (situation gagnant-gagnant) : les entrepreneurs reçoivent des informations à jour sur les questions fiscales et les autorités fiscales connaissent les systèmes utilisés et savent que le contribuable est à « moindre » risque (elles peuvent ainsi axer leurs contrôles en priorité sur les contribuables présentant des risques plus élevés).

Les outils de communication utilisés dans cette approche peuvent être des brochures expliquant l'utilisation des systèmes de caisse enregistreuse, des pages spécifiques sur le site Internet officiel de l'administration fiscale, et des campagnes de sensibilisation plus ciblées.

Si l'accent est mis sur les fournisseurs, la communication peut privilégier les aspects suivants :

- les dispositions juridiques et comptables applicables au développement, à l'installation et à l'utilisation de systèmes de caisse enregistreuse ;
- les obligations particulières auxquelles le système de caisse enregistreuse doit se conformer ; et
- les avantages de la conformité pour toutes les parties concernées (situation gagnant-gagnant) : par exemple, les développeurs/fournisseurs peuvent se livrer concurrence sur un pied d'égalité, tandis que leur comportement vertueux procure à l'administration fiscale une certaine assurance (réduction des risques, affectation des moyens de contrôle aux contribuables présentant des risques plus élevés).

**Les principaux outils de communication sont les réunions avec les organes représentatifs et les rencontres individuelles avec les fournisseurs.**

Il est aussi possible d'axer les efforts de sensibilisation sur les contribuables en général en utilisant les médias pour faire connaître les condamnations prononcées à l'encontre de fraudeurs, favorisant ainsi la discipline volontaire. Au Canada, la publication dans les médias de poursuites ayant abouti est à la base du succès du Programme d'enquêtes criminelles. Dans certains cas, notamment ceux impliquant un camoufleur de ventes, l'intervention des médias peut être sollicitée au moment de l'exécution du mandat de perquisition et pendant les enquêtes pénales. La divulgation des poursuites et des condamnations fait partie intégrante du système d'autoévaluation et dissuade les fraudeurs potentiels. Le graphique 4 illustre la couverture médiatique dans une affaire de fraude. Le journal télévisé de fin de soirée a rendu compte de cette affaire.

Graphique 4. Camoufleurs de ventes – Couverture médiaque



© The Province 2008.

Source : The Province, « Tax – Cheating software bust – Something’s fishy at these restaurants (... and it’s not the sushi) », page de couverture, The Province, 11 décembre 2008.

### Contrôle et enquête

Les administrations fiscales ne se contentent pas de mener des vérifications individuelles ; elles lancent également des campagnes visant à déceler les cas de suppression électronique des ventes. Différents facteurs interviennent pour sélectionner les cas à examiner. Les logiciels d’analyse des risques (comme le logiciel IDEA décrit plus avant) jouent un rôle important, tout comme la connaissance des entreprises et des secteurs caractérisés par une circulation importante d’espèces. Divers signaux alertant l’administration fiscale peuvent

conduire à la découverte de logiciels et de techniques de suppression électronique des ventes et permettre de démasquer leurs fournisseurs.

En menant des contrôles et des enquêtes visant les fournisseurs de systèmes suspectés d'utiliser des techniques de suppression électronique des ventes, il est possible de se procurer des listes de clients et d'identifier les utilisateurs du logiciel. Ces informations peuvent servir à élaborer des programmes de contrôle portant sur des types spécifiques de caisses enregistreuses électroniques. Elles peuvent également permettre de mieux comprendre les modifications apportées aux systèmes contrôlés.

Les cas les plus graves doivent entraîner des poursuites auxquelles il convient de donner une large publicité afin d'inciter d'autres fraudeurs à s'amender. De nombreuses administrations fiscales se sont dotées de programmes de divulgation volontaire destinés à encourager les contribuables à se faire connaître et à corriger leur déclaration d'impôt.

Toutes les administrations fiscales qui tentent de réprimer les pratiques de suppression électronique des ventes doivent pouvoir s'appuyer sur les compétences des agents de terrain responsables du contrôle de la conformité (contrôleur des impôts, contrôleur numérique spécialisé, spécialiste de l'expertise légale numérique et enquêteur criminel) pour mettre en œuvre la stratégie. Elles devront dégager les ressources et développer les compétences requises pour les fonctions décrites ci-dessous.

### ***Le contrôleur des impôts***

Si la lutte contre la suppression électronique des ventes suit « l'approche fondée sur des principes », les administrations fiscales comptent sur les contribuables pour respecter leurs obligations fiscales, tenir des livres et des registres comptables exacts et complets et remettre des rapports fiables. Le contrôleur doit alors rechercher un certain nombre d'indices au cours de sa vérification, en effectuant une visite dans les locaux du contribuable afin de relever des informations sur la présence de terminaux point de vente (nom du fabricant, présence d'anciens systèmes PDV désormais hors service, par exemple), réaliser des entretiens (interroger le contribuable et le personnel sur les différentes fonctions et utilisations du terminal PDV, déterminer les rôles et responsabilités du contribuable et du personnel concernant les processus et contrôles internes de l'entreprise, par exemple), procéder à une vérification indirecte du chiffre d'affaires (test de l'origine et de l'usage des fonds, analyse de la valeur nette, par exemple) et examiner les relevés produits par le système PDV (comparaison des ventes déclarées dans le passé avec celles constatées au moment de la visite du contrôleur, par exemple).

S'agissant en outre de la détection des possibilités de fraude fiscale et de l'information des responsables des enquêtes criminelles au sein de l'administration fiscale ou de l'autorité répressive concernée, le contrôleur doit également être attentif à une utilisation éventuelle d'un logiciel de suppression des ventes, et prendre les dispositions nécessaires pour permettre au contrôleur numérique spécialisé d'examiner le système PDV proprement dit.

Si une « approche fondée sur des règles » (plutôt que sur des principes) est suivie, le contrôleur joue un rôle plus important. Dans cette optique, les pouvoirs publics demandent aux utilisateurs d'employer certains matériels et logiciels « homologués » et de conserver certains registres. Parallèlement aux indices traditionnels mentionnés précédemment, le contrôleur peut être amené à surveiller étroitement les caisses enregistreuses électroniques et les systèmes PDV en vue de détecter d'éventuelles

altérations, et à vérifier les registres générés. Dans certains pays, il peut partager cette fonction avec le contrôleur numérique spécialisé.

Les contrôleurs des impôts transmettent tous les cas probables de fraude fiscale à la section des enquêtes criminelles ou à l'autorité répressive concernée, y compris ceux liés à l'utilisation d'un logiciel de suppression des ventes.

### ***Les contrôleurs numériques spécialisés et spécialistes de l'expertise légale numérique***

Les contrôleurs numériques spécialisés jouent un important rôle d'appui aux contrôleurs des impôts dès lors que des contribuables utilisent des systèmes PDV. Ce sont eux qui possèdent les compétences techniques nécessaires pour accéder aux systèmes des contribuables et remettre au contrôleur des impôts un listing des registres électroniques des systèmes PDV.

Toutefois, depuis la découverte du premier logiciel de suppression des ventes dans les années 90, le rôle du contrôleur numérique spécialisé a évolué, passant d'un soutien passif à une fonction active de contrôle. Dans les pays où cette fonction existe, elle a acquis les compétences permettant d'effectuer un traçage informatique sophistiqué (décryptage de mots de passe, mise en évidence de l'utilisation faite des touches de fonction réservées aux responsables, détection des modifications de codes, par exemple). Le contrôleur s'entretient également avec les propriétaires des entreprises et leurs collaborateurs concernant l'utilisation des systèmes PDV. Ses conclusions sont généralement transmises aux contrôleurs des impôts qui en tiennent compte dans leurs vérifications.

Dans les cas de fraude grave, le dossier peut donner lieu à une enquête criminelle et le rôle du spécialiste de l'expertise légale numérique passe au premier plan. Ces spécialistes, à l'instar des contrôleurs numériques spécialisés, ont acquis des compétences scientifiques pour la saisie et l'analyse de données électroniques. Ils ont accès aux systèmes PDV et aux ordinateurs du contribuable et utilisent différents éléments scientifiques (analyse des horodateurs, des totaux de contrôle et des comptages, clonage des systèmes à des fins de test, recherche de courriels suspects et récupération de courriels, fichiers et données effacés, etc.) pour aider les enquêteurs criminels à établir l'intention délictueuse ou l'élément intentionnel généralement requis pour entamer des poursuites pénales. Là encore, leurs conclusions sont habituellement transmises à l'enquêteur criminel qui en tiendra compte dans son enquête.

Quelle que soit l'approche adoptée par les administrations fiscales, les contrôleurs numériques spécialisés et les spécialistes de l'expertise légale numérique jouent un rôle essentiel pour remporter la lutte contre les utilisateurs de logiciel de suppression électronique des ventes. Il est également important que les contrôleurs et spécialistes coopèrent efficacement, à la fois entre eux et avec l'administration fiscale.

### ***Enquête criminelle***

La menace d'une enquête et de poursuites pénales constitue le principal élément dissuasif que la plupart des administrations fiscales peuvent employer à l'encontre des contribuables qui commettent des fraudes fiscales graves, y compris celles qui impliquent l'utilisation de techniques de suppression des ventes. Comme pour d'autres autorités répressives, il faut réunir des éléments qui corroborent l'existence d'une intention délictueuse et le calcul des recettes non déclarées.

Les enquêteurs ont recours à des techniques traditionnelles (recueil de preuves au moyen de mandats de perquisition octroyés par le juge, ordonnances de communication et entretiens avec les principaux collaborateurs au sein de l'établissement du contribuable, de l'établissement du fabricant du logiciel de suppression des ventes, etc.) en vue de réunir des preuves. Toutefois, d'autres techniques peuvent être appropriées, comme l'organisation d'opérations d'infiltration (décrites précédemment) ou d'opérations conjointes avec d'autres autorités répressives et organismes de réglementation, visant à obtenir des preuves essentielles pour démontrer l'utilisation de techniques de suppression des ventes en vue de minorer des recettes. Le deuxième objectif est d'ordre dissuasif, en sensibilisant le public à la menace croissante que fait peser la suppression électronique des ventes et à l'avantage indu qu'elle confère à leurs utilisateurs. La publicité ainsi générée fait savoir à ceux qui s'engagent dans cette forme de fraude ou d'évasion fiscale que l'administration fiscale est informée de ce comportement et ne le tolérera pas. Les fraudeurs s'exposent à de lourdes amendes et sanctions, voire même à des peines d'emprisonnement.

### Sources de renseignements

Outre les agents de terrain qui sont en première ligne du combat contre les techniques de suppression des ventes, d'autres agents œuvrent « dans l'ombre » afin d'appuyer leurs efforts. Il s'agit des agents de renseignements qui, à partir d'informations publiques (non protégées) et générées en interne réunies par les contrôleurs et les enquêteurs (listing des clients des fournisseurs par exemple) sur le terrain, établissent des rapports d'information pour éclairer les décisions des dirigeants ; et des formateurs qui possèdent les compétences nécessaires pour dispenser aux quatre catégories d'agents de terrain la formation requise pour mener à bien leurs tâches.

Une connaissance détaillée du fonctionnement des systèmes PDV est nécessaire pour appuyer le travail de détection et d'enquête. Les informations sur les différents systèmes peuvent être :

- réunies et collectées à partir de sources libres ; ou
- réunies de façon clandestine (par l'achat anonyme de manuels techniques).

Le fondement juridique du recueil d'informations relève de la législation nationale. Il existe de nombreux systèmes qui reposent sur les traditions juridiques et sur la compréhension des droits du public. La plupart des pays de l'OCDE établissent une division entre la législation répressive et la législation fiscale. Le flux d'informations entre l'administration fiscale et l'autorité répressive est généralement très réglementé. De plus en plus, des informations sont recueillies et partagées lorsqu'il y a une forte présomption qu'un délit est ou a été commis. Dans les affaires de malversation et de fraude faisant intervenir des systèmes numériques de type PDV, il est indispensable que les autorités publiques et répressives disposent d'une base juridique suffisante pour collecter et analyser l'information. C'est à cette condition qu'il est possible d'élaborer la meilleure parade et d'identifier les systèmes dont il est fait un usage abusif.

Les informations pertinentes réunies par les administrations fiscales peuvent être partagées avec d'autres administrations fiscales en utilisant toute la palette des dispositifs d'échange de renseignements fiscaux disponibles. Le recours à l'échange spontané de renseignements sur les fabricants exerçant des activités internationales s'est avéré particulièrement utile. L'application de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale pour permettre l'échange de renseignements

entre plusieurs pays simultanément a montré son efficacité dans de récentes affaires. Cette Convention n'est pas encore signée par tous les États membres, mais le nombre de signataires ne cesse de croître.

### ***Collecte de renseignements***

La collecte de renseignements offre à l'enquêteur le moyen de délimiter le champ de son travail. Ces renseignements ne servent pas de preuve lors de poursuites, mais aident l'enquêteur à se procurer des éléments probants utiles. Il sait ce qu'il doit rechercher et sous quelle forme ces éléments se présentent.

Les systèmes de suppression électronique des ventes possèdent de nombreux attributs qui en font de bons candidats à la collecte de renseignements. Les méthodes utiles sont les suivantes :

- Opérations d'infiltration – cette méthode est employée par diverses équipes d'enquête criminelle en matière fiscale pour mener des enquêtes secrètes. Elle suppose une planification juridique, technique et opérationnelle soignée. Les résultats obtenus peuvent être partagés, mais les obstacles juridiques tels que les questions de confidentialité peuvent empêcher la production et l'utilisation de ces informations lors de procédures pénales dans certains pays.
- Les méthodes techniques de *recueil* d'informations incluent les dispositifs d'écoute ou d'interception des communications, la géolocalisation de véhicules, la surveillance de locaux et d'autres opérations « techniques passives » (passives en ce sens qu'elles ne supposent pas une infiltration ou une action similaire). Ces techniques permettent d'*obtenir* des informations et peuvent inclure des mesures telles que l'installation de mouchards sur des ordinateurs, le piratage informatique et d'autres mesures plus agressives encore.
- Utilisation de sources confidentielles et d'informateurs.

### ***Bibliothèque d'informations***

Plusieurs pays mettent en place une bibliothèque d'informations pertinentes pour faciliter le travail de contrôle et d'enquête concernant les systèmes PDV. À un niveau national, la bibliothèque peut contenir non seulement des informations disponibles publiquement sur les fabricants, les fournisseurs et les systèmes PDV vendus, mais également des données techniques obtenues lors des contrôles et des enquêtes. Cela conduit à s'interroger sur la possibilité de créer une telle bibliothèque à un échelon international et de la mettre à la disposition des administrations fiscales. Cela pourrait poser des problèmes de protection des données et d'échange d'informations. Une autre solution serait de concevoir un modèle pour l'échange de renseignements sur l'utilisation de systèmes PDV à des fins de suppression des ventes qui ferait partie de l'éventail normal des instruments d'échange de renseignements entre pays qui ont géré leur propre bibliothèque.

## **Caisses enregistreuses sécurisées et systèmes PDV certifiés**

Les pouvoirs publics poursuivent différentes approches pour lutter contre l'utilisation abusive des systèmes PDV par les contribuables à des fins de fraude fiscale. La gamme des solutions s'est étendue, passant de la caisse enregistreuse sécurisée italienne (les données sur les ventes sont sauvegardées dans un dispositif

d'enregistrement à la fin de la journée de travail) au logiciel PDV certifié portugais (le système doit générer des données cryptées sur les ventes accompagnées de signatures numériques qui authentifient la transaction). L'une des principales avancées techniques est que les données sont désormais sécurisées à leur création et non plus, comme dans les anciens systèmes, à la fin de la journée de travail. L'annexe contient une description détaillée des caractéristiques des caisses enregistreuses sécurisées et des systèmes PDV certifiés.

Ce rapport ne préconise pas de solution technique en particulier. Il s'efforce de réunir des informations sur l'éventail des solutions mises en œuvre. On semble s'acheminer vers un système qui enregistre les données au moment de leur création et qui intègre de nouvelles techniques telles que le cryptage de données et les signatures numériques.

### Notes

1. La législation adoptée en 2011 ajoute à la loi les infractions suivantes :

*« (ba) possède ou utilise sciemment ou volontairement, en vue d'échapper à l'impôt, un programme informatique ou un composant électronique qui modifie, corrige, supprime, annule, dissimule ou altère de toute autre manière un enregistrement stocké ou conservé au moyen d'un dispositif électronique sans préserver les données originales ainsi que leur modification, correction, annulation, dissimulation ou altération ultérieure,*

*(bb) procure ou met à disposition, en vue d'échapper à l'impôt, un programme informatique ou un composant électronique qui modifie, corrige, supprime, annule, dissimule ou altère de toute autre manière un enregistrement stocké ou conservé au moyen d'un dispositif électronique sans préserver les données originales ainsi que leur modification, correction, annulation, dissimulation ou altération ultérieure.*

*En cas de condamnation à l'issue d'une procédure simplifiée pour une infraction commise le 14 mars 2008 ou après, ces infractions sont sanctionnées par une amende ne dépassant pas 5 000 EUR (3 000 EUR pour les infractions commises avant cette date) – et qui peut être ramenée à un quart de ce montant au minimum – ou, à la discrétion du tribunal, par une peine d'emprisonnement ne dépassant pas 12 mois, ou les deux, et en cas de condamnation après mise en examen, par une amende d'un montant maximum de 126 970 EUR ou, à la discrétion du tribunal, par une peine d'emprisonnement ne dépassant pas 5 ans, ou les deux. »*

2. OCDE (2008) [www.oecd.org/dataoecd/51/13/40947920.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/51/13/40947920.pdf).
3. Note d'orientation sur la tenue de registres : [www.oecd.org/dataoecd/29/25/31663144.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/25/31663144.pdf).
4. La brochure sur l'utilisation des labels de qualité, également disponible en anglais, peut être consultée à la page [www.belastingdienst.nl/download/1419.html](http://www.belastingdienst.nl/download/1419.html).



## Conclusions

Depuis que le Groupe d'action de l'OCDE sur les délits à caractère fiscal et autres délits a commencé à sensibiliser les administrations fiscales à la question de la suppression électronique des ventes, celles-ci ont multiplié les initiatives visant à identifier les menaces que ces pratiques font peser sur les recettes fiscales et à y remédier. Néanmoins, ces efforts se sont accompagnés d'une sophistication croissante des techniques employées par les fournisseurs de systèmes PDV afin de dissimuler le recours à cette forme de fraude fiscale. Ce rapport formule des conseils à l'intention des administrations fiscales en vue d'élaborer des stratégies pour combattre la suppression électronique des ventes, et réunit des informations qui permettent aux contrôleurs des impôts et aux enquêteurs de détecter, d'analyser et de réprimer cette fraude fiscale.

Il incombe à chaque administration fiscale d'évaluer les risques et de concevoir la stratégie la plus appropriée et efficace pour s'attaquer à ce problème. Cette stratégie doit comporter une série de recommandations d'action présentées ci-après.

Les travaux du groupe d'experts qui se sont réunis pour établir ce rapport ont eu de nombreuses retombées au cours du processus. La confrontation des expériences a mis en lumière de nouveaux domaines de recherche et, dans certains cas, a favorisé une coopération internationale dans la lutte contre la délinquance financière – allant jusqu'aux descentes dans les locaux et à la question des mandats d'arrêt internationaux. Ces initiatives commencent à avoir un impact sur les fournisseurs de logiciels Phantomware et Zapper qui opèrent à une échelle internationale et qui exploitent à leur profit le manque de communication entre pays.

## Recommandations

Les administrations fiscales devraient établir une stratégie de lutte contre la suppression électronique des ventes dans le cadre de leur approche générale de la discipline fiscale, afin que celle-ci tienne effectivement compte des risques posés par les systèmes de suppression électronique des ventes et encourage la conformité volontaire, et elles devraient renforcer les mesures de détection et de répression en ce domaine. Dans l'idéal, il convient d'acquérir une connaissance préalable des systèmes des clients avant d'engager une action, afin de cerner les domaines de risque potentiels et de dégager des ressources.

Il faudrait mettre en place un programme de communication en vue de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes au caractère criminel de l'utilisation de méthodes de suppression électronique des ventes et aux graves conséquences qui peuvent en résulter en cas d'enquête et de poursuites.

Les administrations fiscales devraient s'assurer que la législation leur accorde des pouvoirs adéquats aux fins du contrôle et de l'expertise légale des systèmes PDV.

Les administrations fiscales devraient investir en vue d'acquérir les compétences et les outils nécessaires pour mener des contrôles et des enquêtes concernant les systèmes PDV, y compris en créant les fonctions de contrôleur numérique spécialisé et en recrutant, le cas échéant, des spécialistes de l'expertise légale numérique. Elles doivent mettre en place les mécanismes garantissant une coopération efficace entre différents experts dans la lutte contre la suppression électronique des ventes.

Les administrations fiscales devraient envisager de recommander que la législation incrimine l'offre, la possession et l'utilisation d'un logiciel de suppression électronique des ventes.

## Annexe : caisses enregistreuses sécurisées et systèmes PDV certifiés

### Caisses enregistreuses sécurisées

Les caisses enregistreuses sécurisées ont été introduites par acte législatif dans un certain nombre de pays il y a plus de 25 ans et elles suscitent dernièrement un regain d'intérêt. Fondamentalement, il s'agit de caisses enregistreuses tenues de répondre à certaines prescriptions techniques en vue de sécuriser le stockage de données et de suivre les événements dans le système. Elles ont été introduites pour la première fois en Italie en 1983, lorsque le gouvernement d'alors a instauré l'obligation pour certaines entreprises d'émettre un reçu fiscal au moyen d'une caisse enregistreuse électronique, afin de réduire la taille de l'économie souterraine. Cette approche a également été adoptée par la Grèce et par un certain nombre d'autres pays. Ce sont les autorités de chaque pays qui ont déterminé les informations que le système doit enregistrer, les modalités de stockage des données, ainsi que le type de document (rapports/fichiers et reçus) que le système doit être en mesure de produire, et dans quel format, afin de sécuriser les données en vue de contrôles fiscaux.

Les caisses enregistreuses sécurisées doivent répondre à un certain nombre d'exigences techniques, notamment :

- la conservation électronique des données détaillées des transactions dans le format prescrit, cryptées selon des modalités spécifiques et sur des dispositifs de stockage prédéfinis ;
- des documents détaillés que seul le contrôleur des impôts peut consulter à sa demande ;
- la conservation de pistes complètes pour la vérification et, dans certains cas, le suivi des événements ;
- le système doit être doté d'un module de contrôle sous une forme ou sous une autre ; et
- d'autres mesures techniques destinées à se prémunir contre des altérations ultérieures de manière à garantir l'intégrité des données.

Dans leurs versions initiales, les caisses enregistreuses sécurisées enregistraient les données sur les ventes à la fin de la journée de travail, alors que la logique actuelle consiste plutôt à les enregistrer au moment de leur création.

La mode opératoire est le suivant : à la fin de chaque journée de travail, l'entrepreneur doit générer un rapport financier journalier. Le total des ventes indiqué dans ce rapport est alors inscrit en mémoire protégée, avec actualisation des compteurs en fonction des chiffres de ventes du jour. Dans certains pays, les compteurs ont été par la suite complétés par des compteurs de tickets, des totaux des remboursements et d'autres fonctions.

À l'origine, la mémoire protégée (ROM) était scellée et sécurisée dans l'équipement proprement dit, par sa fixation au châssis à l'aide d'une colle ou d'une résine époxy. Avec la sophistication croissante des caisses enregistreuses et leur intégration dans des systèmes informatiques, l'insertion de la mémoire protégée à l'intérieur du châssis du terminal est devenue facultative, et elle pouvait être logée dans l'imprimante séparée du système (alors appelée imprimante sécurisée).

Le reçu délivré indique spécifiquement s'il s'agit d'un reçu fiscal authentique, représentatif d'une vente enregistrée, ou s'il est émis à des fins de formation, en tant que facture *pro forma*, ou encore d'une copie de ticket. Les reçus fiscaux arborent également une marque dans la partie inférieure, contenant un logo fiscal qui doit répondre à certaines exigences concernant la police de caractère et la disposition typographique.

Graphique 5. Exemples de gauche à droite : Italie, Bulgarie, Grèce et Hongrie.

OPERATORE 01		"КАЛИСТРИН С-Е"ООД				ARANYP&K RT	
1 REPARTO 001	1,00	БАНСКО-ИВ.ВАЗОВ 12				894.SZ.BOLT	
1 REPARTO 002	1,00	ХРАНИТЕЛНИ СТОКИ				1148 BUDAPEST	
1 REPARTO 003	1,00	БАНСКО-УЛ.ПИРИН 46				6RS VEZÉR TERE	
1 REPARTO 004	1,00	ЗДДС № BG101714682				TEL.:221-3858	
1 REPARTO 005	1,00	ДАН.№ 101714682				AIGSZ:10764716242	
TOTALE EURO	5,00	01 ОПЕРАТОР 1 ОПР1				0202200007484	
CANTANTI	5,00	ГРУПА 1 0.60 Б				P&Ló	1.934.00
RESTO	0,00	ГРУПА 1 0.60 Б				0202200005059	
CORRISPETTIVO INCASSATO		ГРУПА 1 0.60 Б				FFI P&Ló	1.071.00
06/07/07 10:24	SF.4	ГРУПА 1 1.90 Б				0202200005059	
AF86 90000003		ГРУПА 1 0.70 Б				FFI P&Ló	1.071.00
		ОБЩА СУМА				0202200007713	
		В БРОЈ 4.40				SZABADIDB	14.620.00
		4357 ПОКУПКИ 5				CONT. 18.696.00	
		09-03-07 21:49 277				4 87 04/12/05	
		* ФИСКАЛЕН БОН *				0201 800 15:56	
		DT 061706 02817974				EZ A BLOKK	
						A RUGALMAS CSERE	
						ZALOGA K&SZ&NTOK	
						AP 641900105	

Source : Informations communiquées par l'Italie, la Bulgarie, la Grèce et la Hongrie.

En fonction du pays, la certification (qui atteste la conformité du système avec la loi) est effectuée par l'administration fiscale ou par des organismes privés.

Différents pays ont adopté des caisses enregistreuses sécurisées, dont l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Russie, la Turquie et le Venezuela. Ces systèmes restent adaptés dans certaines circonstances. Dans certains pays en développement, leur mise en place s'accompagne d'un téléchargement automatique des transactions vers le système informatique de l'administration fiscale.

### Systèmes PDV certifiés

Plus récemment, de nombreux pays se sont efforcés d'améliorer la discipline fiscale des contribuables en imposant l'utilisation de caisses enregistreuses « certifiées »,

pour toutes les transactions en espèces ou pour toutes les entreprises de certains secteurs d'activité (comme les restaurants). Cette approche se caractérise par l'utilisation d'un équipement supplémentaire qui ajoute une signature numérique à tout ou partie des données figurant sur un reçu au moyen d'une technologie de cryptage. Il peut s'agir d'un module de contrôle pour le stockage des données des reçus et des signatures et la mise à jour des totaux généraux en mémoire sécurisée.

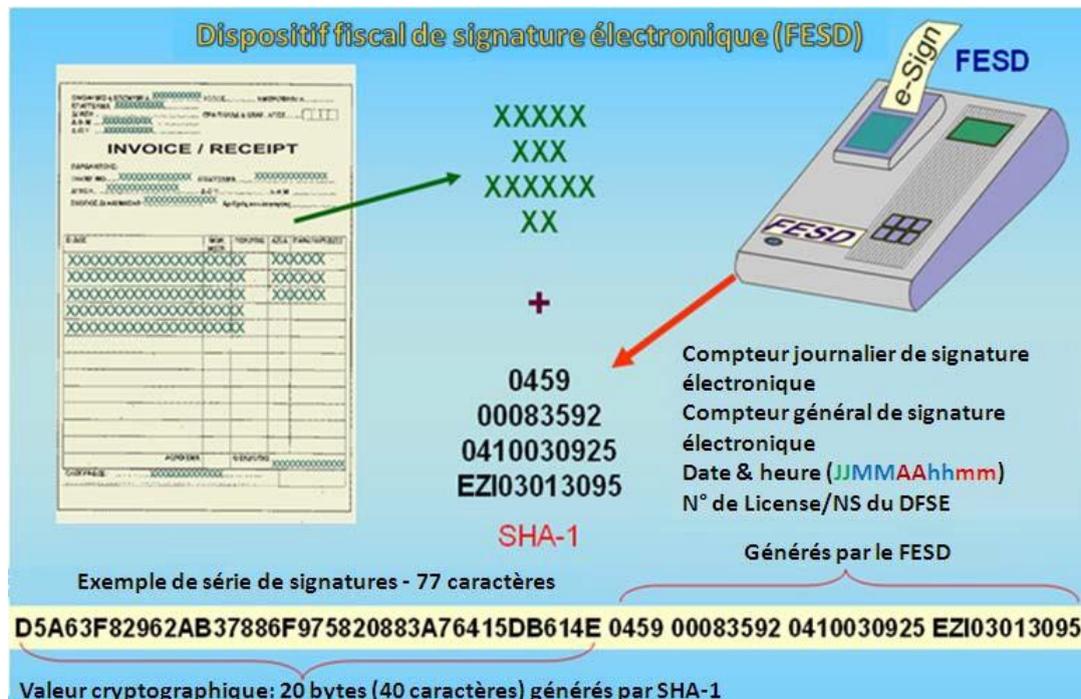
### *Signature des données sur les reçus et stockage des données pertinentes dans le module de contrôle*

Non seulement les solutions techniques de ce type ajoutent une signature numérique à certaines données figurant sur les reçus de transaction, mais elles conservent en outre la trace des données fiscales pertinentes de ces reçus. Parmi les administrations fiscales qui mettent en œuvre ou ont adopté ce type d'approche figurent la Belgique, la Grèce, la province canadienne de Québec et la Suède.

#### *Grèce*

Le ministère grec des Finances a été le premier à instaurer la signature numérique<sup>1</sup> des données figurant sur les reçus et les factures. Lorsque cette signature est imprimée sur le reçu ou la facture et enregistrée dans les données d'origine, elle constitue un auxiliaire précieux permettant de vérifier l'intégrité des données du système PDV.

**Graphique 6. Le dispositif grec de signature électronique fiscale**



Source : Informations communiquées par la Grèce

### Québec

Le gouvernement de la province de Québec a conçu un appareil de contrôle, le module d'enregistrement des ventes, qui enregistre les données pertinentes des reçus et génère une signature électronique.<sup>2</sup> La signature est également imprimée sur le reçu du client, dans un code à barres en 2D. La clé publique est conservée par l'administration fiscale (le fournisseur du module d'enregistrement des ventes).

**Graphique 7. Le module d'enregistrement des ventes au Québec**

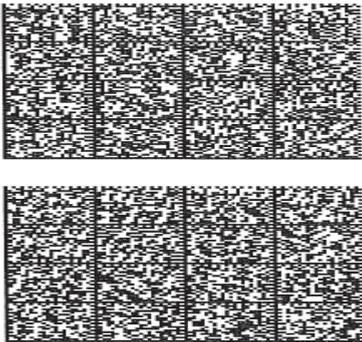


Source : Informations communiquées par l'administration fiscale du Québec

La lecture de ce code à barres au moyen d'un lecteur manuel (comportant un logiciel avec clé publique) permet de vérifier très simplement l'authenticité de la signature. Une signature non valide signifie forcément que le contenu du reçu a été falsifié.

En outre, le module d'enregistrement des ventes peut produire un sommaire périodique, également sous la forme d'un code à barres en 2D. Ce sommaire peut être transmis à l'administration fiscale du Québec par courrier normal ou par voie électronique, en le copiant sur une clé USB ou en le téléchargeant sur le site électronique sécurisé de l'administration.

**Graphique 8. Exemple de rapport des ventes sous forme de code à barres généré par le module d'enregistrement des ventes québécois**

SOMMAIRE PÉRIODIQUE DES VENTES			
Demandeur : Resto001			
Resto Le MRQ 3800 rue Marly Quebec Qc, H1A 1A1			
No MEV : 123456			
Produit le 2008-01-21 à 11:22:33			
Période 2008-10-01 au 2008-12-31			
Nombre :	00	000	000
Total avant taxes :	0000	000	000.00
TPS :	0000	000	000.00
TVQ :	0000	000	000.00
Contient aussi les données de la période 2008-07-01 au 2008-09-30			
			
N.B. Veuillez transmettre ce SPV au MRQ			

Source : Informations communiquées par le Canada.

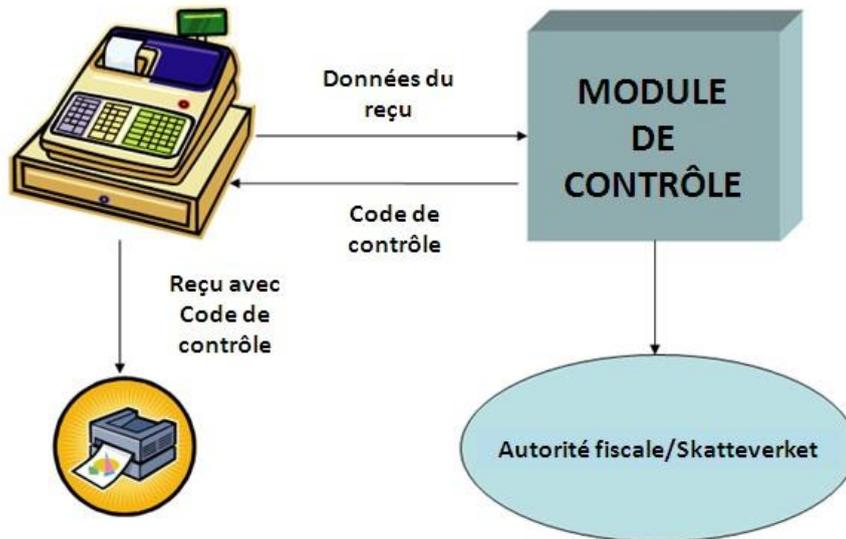
Ce dispositif a été introduit uniquement dans le secteur de la restauration. Des informations complémentaires peuvent être obtenues sur le site Internet<sup>3</sup> de Revenu Québec.

### *Suède et Belgique*

La nouvelle législation suédoise, entrée pleinement en vigueur en 2010, a introduit l'utilisation obligatoire de caisses enregistreuses dans les entreprises caractérisées par une circulation importante d'espèces (avec certaines exemptions, comme les très petites entreprises, les marchés en plein air, les grandes entreprises dotées de contrôles internes rigoureux).

Aux termes de la législation, les systèmes PDV doivent satisfaire à des exigences techniques strictes, qui incluent des fonctions obligatoires et des fonctions prohibées. Le fabricant de la caisse enregistreuse doit la déclarer à l'administration fiscale.

Graphique 9. Le dispositif de contrôle suédois



Source : Informations communiquées par la Suède.

En outre, un module de contrôle doit être relié au système. Il génère une signature numérique<sup>4</sup> basée sur le contenu du reçu. Cette signature (imprimée sur le reçu) simplifie le contrôle de l'intégrité des données figurant sur le reçu. Les données importantes du reçu sont conservées dans une base de données sécurisées contenue dans le module de contrôle, qui héberge également de nombreux compteurs mis à jour à chaque fois qu'un reçu est émis. Une procédure simple de copie permet au contrôleur d'obtenir une copie intégrale de la base de données, ce qui lui permet de mener aisément des vérifications au moyen d'un logiciel spécial.

La Belgique mettra en place un système analogue en 2013. Dans un premier temps, il concernera uniquement les restaurants. Il ciblera les établissements dont au moins 10 % du chiffre d'affaires annuel résulte de la vente de repas consommés sur place.

La principale différence tient au fait que le dispositif de surveillance se compose de deux parties : le module de contrôle comparable au dispositif suédois, et une carte personnalisée (VSC). Le certificat comportant la clé privée, remis par l'administration fiscale, sera inséré dans la carte VSC, qui sera personnalisée en associant le numéro de TVA à la carte, en produisant la paire de clés et en stockant la clé publique dans la base de données de l'administration fiscale. Les fabricants du module de contrôle ne seront pas informés de la clé.

**Graphique 10. Le système belge de caisse enregistreuse certifiée**

Source : Informations communiquées par la Belgique.

Cette approche privilégie les aspects techniques, mais prévoit également la certification intégrale de chaque composant du système de caisse enregistreuse certifiée, de sorte que chacune des parties prenantes (fabricant, distributeur, utilisateur, administration fiscale) est pleinement informée de ses responsabilités.

Comme en Suède et au Québec, l'émission du reçu (fiscal) est obligatoire, et les systèmes certifiés seront publiés sur le site Internet de l'administration fiscale.

Différentes variantes de ces deux concepts sont à l'étude par d'autres États membres de l'UE, avec notamment l'introduction d'une fonction semi-dématérialisée du module de contrôle.

### ***Signature des données du reçu, stockage des données pertinentes dans l'appareil de contrôle et sécurisation du transfert de données en ligne aux pouvoirs publics***

La signature des données du reçu, leur stockage dans un appareil de contrôle et leur mise à disposition pour accès à distance par l'administration fiscale (en utilisant le GRPS par exemple) peuvent être une solution adaptée et économique pour certains États. L'accès à distance peut être automatique, auquel cas une copie intégrale est envoyée à une heure prédéterminée à un serveur central de l'administration fiscale, ou « à la demande », lorsqu'un contrôle est en cours. Un téléchargement automatique peut être considéré comme une déclaration d'impôt officielle.

### ***Signature des données du reçu au moyen d'un logiciel PDV certifié***

Le système mis en place au Portugal est l'exemple le plus récent de l'ajout d'une signature numérique au moyen d'un logiciel PDV certifié. Cette approche, qui ne fait pas intervenir d'appareil de contrôle, s'appuie sur un processus de cryptage, qui signe les documents en utilisant une paire asymétrique de clés et un algorithme RSA. Le concepteur du logiciel remet la clé publique à l'administration fiscale et il est le seul à connaître la clé privée. L'administration fiscale vérifie si le logiciel répond aux exigences et, si c'est le cas, le certifie et rend cette certification publique.

Depuis 2008, les systèmes PDV au Portugal doivent obligatoirement utiliser un fichier d'audit standard à des fins fiscales (SAF-T). Cela implique la signature des

champs suivants sur chaque document : date du reçu ; date d'entrée système ; numéro de reçu ; total brut ; et signature du document précédent de la même série.

Par conséquent :

- il est facile de déterminer sur le reçu si un logiciel certifié est ou non utilisé ;
- les chiffres de la signature imprimée doivent correspondre à la signature condensée figurant dans le SAF-T (si le contrôleur le demande) ; et
- sur la base de l'examen de la clé publique, des données du reçu et de la signature sur le reçu, le contrôleur du SAF-T peut déterminer :
  - si le reçu a été falsifié ;
  - si la signature a été générée avec la clé privée correcte ; et
  - si la séquence du reçu a été rompue.

On trouvera des informations complémentaires et une analyse de signature sur le site Internet de l'administration fiscale portugaise

([http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio\\_contribuinte/news\\_saf-t\\_pt.htm](http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/news_saf-t_pt.htm)). Y figure également une traduction en anglais de la loi sur la certification des logiciels.

### *Notes*

1. L'algorithme utilisé est un SHA-1 de source libre.
2. Il utilise une infrastructure de clé publique et un algorithme RSA.
3. [http://www.revenuquebec.ca/fr/a-propos/evasion\\_fiscale/restauration/secteur.aspx](http://www.revenuquebec.ca/fr/a-propos/evasion_fiscale/restauration/secteur.aspx)
4. Algorithme RSA, infrastructure de clé publique, clé privée sur certificat dans le module de contrôle.

# SUPPRESSION ÉLECTRONIQUE DES VENTES: UNE MENACE POUR LES RECETTES FISCALES

Les techniques de « suppression électronique des ventes » facilitent la fraude fiscale et sont la cause de pertes fiscales très importantes au niveau mondial. Dans le secteur de la vente au détail, les systèmes de terminaux point de vente représentent des outils importants qui doivent contenir des données fiables. En réalité, ces systèmes ne permettent pas seulement l'« écrémage » des recettes en espèces comme un tiroir-caisse manuel, mais, équipés d'un logiciel de suppression électronique des ventes, ils rendent possibles des méthodes de fraude plus complexes. Les administrations fiscales perdent des milliards de dollars à cause des ventes non déclarées et de la dissimulation de recettes à l'aide de ces techniques.

Extrait du rapport de l'OCDE repris en annexe 9 du présent document.

