

NOTE D'INFORMATION

**Gestion du risque d'indiscipline fiscale :
Systèmes de sélection des dossiers à contrôler**

Préparé par

Le Sous-groupe sur la conformité
du Forum sur l'administration de l'impôt

Approuvé par

Le Comité des affaires fiscales
Septembre 2004



CENTRE DE POLITIQUE ET D'ADMINISTRATION FISCALES

TABLE DES MATIERES

A PROPOS DE CE DOCUMENT	3
<i>Contexte</i>	<i>3</i>
<i>Objet</i>	<i>4</i>
<i>Avertissement</i>	<i>4</i>
<i>Demandes d'informations</i>	<i>4</i>
RÉSUMÉ	5
INTRODUCTION	6
<i>Focalisation sur les petites entreprises</i>	<i>6</i>
1 LE RÔLE DES CONTRÔLES DANS LA GESTION DU RISQUE D'INDISCIPLINE FISCALE	8
2 CONDITIONS CLÉS DE L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE DE SÉLECTION DES DOSSIERS.....	10
<i>Données et informations.....</i>	<i>11</i>
<i>Techniques de gestion des connaissances et d'analyse des données.....</i>	<i>11</i>
<i>Autres facteurs habilitants importants</i>	<i>13</i>
3 ÉVALUATION ET RETOUR D'INFORMATIONS.....	15
4 ÉTUDES DE CAS	16
<i>Étude de cas 1 : Méthode centralisée/automatisée (Internal Revenue Service, États-Unis) ..</i>	<i>17</i>
<i>Étude de cas 2 : Méthode centralisée/automatisée (Agence du revenu du Canada)</i>	<i>27</i>
<i>Étude de cas 3 : Méthode décentralisée/non automatisée (Administration fédérale des contributions de Suisse).....</i>	<i>35</i>
<i>Étude de cas 4 : Identification combinée des risques, centralisée/décentralisée (UK Inland Revenue).....</i>	<i>36</i>
<i>Étude de cas 5 : Analyse des risques associés à l'impôt sur le revenu et à la TVA (Ministère fédéral des Finances de l'Autriche)</i>	<i>44</i>
<i>Étude de cas 6 : Risque lié à la TVA (Customs & Excise, Royaume-Uni)</i>	<i>48</i>
<i>Étude de cas 7 : Procédure décentralisée d'identification des risques (Direction générale des impôts, France)</i>	<i>52</i>
TABLES	
Table 1: Examination Proposed Risk-Based Selection Strategies	22
Table 2: Rental Sector - Analysis of Issues	33
Table 3: Inland Revenue Full Enquiry Programme 2003/04	39
FIGURES	
Figure 1: Concept of Operations for the IRS Campus Risk-Based Compliance	21
Figure 2: CECS System Diagram.....	24
Figure 3: Conceptual description of a Risk Based Examination Process	26
Figure 4: Mapping of Processes for Risk Based Examination	27
Figure 5: Net GST/HST vs. Consumer Expenditure on Domestic Goods and Services	29

A PROPOS DE CE DOCUMENT

Contexte

Partager les connaissances au sein et au-delà de l'OCDE

De plus en plus, la mondialisation oblige les administrations fiscales du monde entier à coopérer pour aider chaque pays à gérer son système de recettes. Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organisations internationales cherchent comment faire pour que chaque impôt soit payé dans la circonscription idoine. Les Membres de l'OCDE doivent continuer à trouver des moyens de partager leurs expériences et faire progresser les recherches en cours.

La focalisation sur la gestion des risques

En juillet 1997, le Comité sur les affaires fiscales a approuvé la Note de pratique *Risk Management*. Cette note, qui décrivait dans les grandes lignes les principes de gestion des risques, indiquait que les autorités fiscales d'un certain nombre de pays avaient commencé à les mettre en pratique pour mieux utiliser leurs maigres ressources et parvenir à une stratégie de promotion de la discipline fiscale optimale — c'est-à-dire la stratégie qui donne les meilleurs résultats en termes de discipline fiscale pour le niveau de ressources employé. Elle décrivait ensuite succinctement le concept de gestion du risque de non-recouvrement dans le contexte de l'administration de l'impôt, évoquait quelques considérations pratiques liées à l'évaluation du risque de non-recouvrement et décrivait brièvement un modèle d'application de la gestion du risque à l'administration de l'impôt — dénommé le 'Cycle de gestion du risque de non-recouvrement'.

D'importantes réformes ont été mises en œuvre dans les administrations publiques au cours des dernières années, les gouvernements s'efforçant d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de leurs opérations. Un élément central de ces réformes a été la mise en œuvre de principes de gouvernement d'entreprise rigoureux, au nombre desquels figure l'adoption d'approches de gestion du risque modernes. Les autorités fiscales d'un certain nombre de pays se sont intéressées de très près à l'élaboration de méthodes de gestion du risque d'indiscipline fiscale saines, leur permettant de se développer plus avant. Lors des réunions du Forum du CAF sur la gestion stratégique au début de 2002, les participants ont convenu que les autorités fiscales des pays devaient poursuivre leurs efforts pour partager leurs expériences réciproques et donner des directives plus complètes sur les méthodes de gestion du risque d'indiscipline fiscale, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Le sous-groupe sur la conformité du Forum sur l'administration de l'impôt

En mai 2002, les autorités fiscales de plusieurs pays de l'OCDE se sont réunies à Londres — en tant que Sous-groupe sur la conformité du Forum sur l'administration de l'impôt — pour déterminer quelles mesures elles pouvaient prendre pour échanger leurs expériences dans le domaine de la gestion du risque d'indiscipline fiscale et convenir d'une stratégie pour établir des directives documentées sur ce thème important. Le Sous-groupe devait axer ses travaux sur le problème de l'indiscipline fiscale des petites et moyennes entreprises à l'échelle nationale. Lors de cette réunion, plusieurs groupes de travail ont été institués et différents thèmes d'étude sélectionnés. A peu près à la même période, les travaux du CAF sur le commerce électronique sont parvenus à la conclusion qu'il serait utile d'examiner les outils de recherche basés sur l'Internet développés par les pays à des fins de gestion du risque

d'indiscipline fiscale. Il a donc été décidé d'inscrire cette étude dans le programme de travail du Sous-groupe sur la conformité, en raison de sa focalisation sur les questions de gestion du risque d'indiscipline fiscale.

Les travaux du Sous-groupe sur la conformité ont abouti à l'élaboration de plusieurs produits qui ont trait à la gestion du risque d'indiscipline fiscale. Lorsqu'ils auront reçu l'approbation du CAF, ces produits seront diffusés dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Il s'agit de :

- Note d'orientation : *Gérer et améliorer la discipline fiscale*
- Note d'information : *Catalogue de recherche sur les comportements en matière de discipline fiscale*
- Note d'information : *Catalogue des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale*
- Note d'information : *Systèmes de sélection des dossiers*
- Note d'information : *Utilisation des programmes de contrôles aléatoires*
- Note d'orientation : *Progression de l'élaboration d'outils de recherche basés sur l'Internet*

Objet

Cette note d'information, qui accorde une large place aux études de cas de plusieurs pays, cherche à illustrer l'application des techniques de gestion du risque d'indiscipline fiscale aux procédures de sélection des dossiers dans les administrations fiscales de plusieurs pays Membres de l'OCDE.

Cette note été préparée avec l'aide de représentants des autorités fiscales de l'Australie, de l'Autriche, du Canada, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Irlande, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Avertissement

Les autorités fiscales de chaque pays sont confrontées à un environnement spécifique dans lequel elles administrent leur régime fiscal. La politique publique, l'environnement législatif, ainsi que les pratiques et la culture administratives varient d'une juridiction à l'autre. Dans ces conditions, il n'est ni commode ni souhaitable de concevoir une approche type de l'administration de l'impôt. Il est important de garder cette précision à l'esprit pour interpréter les documents de la Série Orientations en matière d'impôts de l'OCDE. Ainsi, il faudra tenir compte des pratiques qui prévalent dans un pays pour bien saisir tous les facteurs complexes qui ont présidé à l'élaboration d'une approche particulière.

Demandes d'informations

Pour toute demande touchant à un thème abordé dans cette note d'orientation, prière de s'adresser à Richard Highfield (Directeur, Division Tax Administration and Consumption Taxes du CPAF), téléphone : 33 (0)1 4524 9463 ; e-mail : Richard.Highfield@oecd.org).

RÉSUMÉ

Les contrôles sont une composante essentielle des activités liées à la conformité des autorités fiscales de l'ensemble des pays de l'OCDE. Confrontées à un volume de ressources limité et une population à administrer relativement importante (en particulier dans le secteur des PME), les autorités fiscales doivent utiliser une approche de gestion systématique du risque pour identifier les contribuables à contrôler.

Cette note d'information, qui accorde une large place aux études de cas de plusieurs pays, cherche à illustrer l'application des techniques de gestion du risque d'indiscipline fiscale aux procédures de sélection des dossiers dans les administrations fiscales de plusieurs pays Membres de l'OCDE.

Il ressort de ces études de cas que l'efficacité du processus de sélection des dossiers est tributaire de deux éléments clés :

- La possibilité d'accéder rapidement à des données exactes et complètes ;
- La disponibilité de connaissances et de compétences permettant d'analyser et hiérarchiser les données disponibles et de faciliter les retours d'informations, de manière à pouvoir actualiser les paramètres de la sélection des dossiers et la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale au niveau stratégique.

D'autres éléments apparaissent déterminants : les ressources affectées aux systèmes informatiques (qui couvrent tous les aspects de la saisie, du stockage et de l'analyse des données) et la solidité de l'engagement de l'organisation en faveur des fonctions d'identification et d'évaluation des risques.

INTRODUCTION

- 1 L'objectif premier des autorités fiscales d'un pays est de gérer et améliorer le niveau général de conformité vis-à-vis de la législation fiscale et, ce faisant, de consolider la confiance du public dans le système fiscal et son administration. Les erreurs des contribuables – qu'elles soient dues à l'ignorance, à la négligence, à la précipitation ou à une volonté délibérée d'échapper à l'impôt – et les défaillances de l'administration rendent inévitables les cas de non-respect de la législation fiscale. Or, cette indiscipline fiscale prive les gouvernements et les communautés qu'ils représentent des recettes fiscales qui leur sont nécessaires pour fournir des services aux citoyens.
- 2 Historiquement, les autorités ont cherché à maîtriser ces défaillances ou ces risques d'indiscipline fiscale uniquement au travers de mesures d'exécution basées sur des contrôles fiscaux, ce que reflètent les études de cas décrites dans cette note.
- 3 Cependant, bien que les contrôles demeurent un outil fondamental et nécessaire de lutte contre l'indiscipline fiscale, les exemples qui figurent dans cette note montrent que les facteurs qui sous-tendent le comportement des contribuables dans un domaine de risque particulier sont souvent complexes. A ce titre, on ne peut guère espérer les neutraliser à l'aide d'une stratégie à composante unique – en particulier une stratégie basée exclusivement sur la vérification et l'exécution de la loi. Les lignes directrices encouragent les autorités fiscales à accorder une attention plus grande aux facteurs qui déterminent le comportement des contribuables afin qu'ils puissent ensuite concevoir et mettre en œuvre un ensemble de réponses plus efficace – à savoir des réponses qui s'attaquent aux causes sous-jacentes de l'indiscipline et non aux symptômes.

Focalisation sur les petites entreprises

- 4 La série dans laquelle s'inscrit cette note met l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME), et en particulier sur le risque de sous-déclaration de leurs revenus aux fins du calcul des impôts directs et indirects. Cependant, les principes et éléments clés mis en évidence s'appliquent également à l'identification des risques associés au défaut d'enregistrement, au défaut de production de déclaration et au défaut de paiement.
- 5 La définition des PME varie d'une administration à l'autre, et l'on trouvera un résumé utile dans le document compagnon de la même série, *Utilisation des programmes de contrôles aléatoires* :

Les petites et moyennes entreprises sont des entités à vocation commerciale dont les actifs sont inférieurs à certain plafond (élevé). Selon cette définition, par exemple, l'entreprise multinationale type n'est pas considérée comme une petite entreprise. Les PME incluent les entités à propriétaire unique, les associations de personnes et les sociétés. Elles incluent également les contribuables individuels qui tirent un revenu d'une activité indépendante, même s'il ne s'agit pas de leur principale source de revenus.
- 6 Les PME représentent dans la plupart des pays un groupe à risque élevé. En effet, elles sont nombreuses et leur revenu n'est ni fixe ni vérifiable à l'aide de données provenant

de sources tierces. En outre, leur structure commerciale est telle est qu'elles ne disposent pas toujours de dispositifs de tenue de compte, de vérification indépendante des comptes et de manipulation d'espèces propres à minimiser les risques de sous-déclaration, contrairement aux grandes entreprises.

1 LE RÔLE DES CONTRÔLES DANS LA GESTION DU RISQUE D'INDISCIPLINE FISCALE

- 7 L'une des caractéristiques essentielles des techniques de gestion du risque d'indiscipline fiscale est que les traitements appliqués aux différents risques identifiés doivent s'articuler parfaitement entre eux (dans le contexte opérationnel de chaque administration). Ces traitements doivent inclure des stratégies anticipatives et réactives et doivent couvrir tous les impôts concernés de manière intégrée. En outre, reconnaissant que les causes de l'indiscipline sont multiples, les traitements appropriés incluent souvent plusieurs stratégies de préférence à une approche unique.
- 8 Par le passé, les contrôles fiscaux étaient le seul outil dont disposaient les administrations pour gérer le risque d'indiscipline fiscale, et ils continueront d'ailleurs à jouer un rôle clé dans l'élaboration de stratégies plus intégrées. Le contrôle fiscal peut se définir comme toute forme de traitement passant par l'examen actif des registres sur lesquels se basent les déclarations fiscales et les calculs y afférents. Cet examen doit répondre à deux questions :
- les registres reflètent-ils fidèlement l'ensemble des activités des contribuables ; et
 - les calculs ont-ils été effectués conformément aux réglementations fiscales techniques ?
- 9 Bien que les approches de gestion du risque souples et coordonnées fassent ressortir l'utilité et l'efficacité de nombreuses formes d'intervention autres que les contrôles, ces derniers continueront de jouer un rôle clé dans les réponses apportées à l'indiscipline fiscale :
- les contrôles fiscaux permettent aux administrations d'appliquer des sanctions efficaces et un traitement approprié aux contribuables situés au sommet de la 'Pyramide de l'indiscipline fiscale' (voir la Note d'orientation 'Gérer et améliorer la discipline fiscale', Figure 4.2) en faisant exécuter la loi ;
 - en tant qu'instruments de sanction publique, les contrôles attirent l'attention du public sur les pouvoirs de mise à exécution de la loi de l'administration fiscale et encouragent les autres contribuables à respecter la législation ;
 - les données recueillies à l'occasion des contrôles apportent une contribution essentielle à l'appréciation du risque d'indiscipline fiscale et à la conception de traitements appropriés.

- 10 Ainsi, les effets d'un programme de contrôles efficace ne se limitent pas aux effets directs de chaque action individuelle (en termes d'imposition d'obligations supplémentaires, d'intérêts ou d'amendes et d'exécution de la législation fiscale). Les programmes de contrôles produisent également des effets indirects manifestes – et à de nombreux égards plus importants – en termes de maintien des niveaux de discipline. Ces effets sont les suivants :
- un effet correcteur – persuader les contribuables individuels de se rapprocher progressivement du bas de la pyramide de l'indiscipline fiscale (voir la Figure 4.2 de 'Gérer et améliorer la discipline fiscale').
 - un effet dissuasif – persuader des groupes de contribuables qu'il est dans leur intérêt d'être plus respectueux de la législation fiscale.
 - un effet préventif indirect – l'effet dissuasif perçu des contrôles fiscaux sur les autres contribuables.
- 11 Les programmes de contrôles encouragent l'émergence d'un niveau de discipline volontaire élevé et facilitent les recherches sur les autres moyens d'influencer le comportement des contribuables.

2 CONDITIONS CLÉS DE L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE DE SÉLECTION DES DOSSIERS

- 12 L'un des postulats fondamentaux du processus de gestion du risque d'indiscipline fiscale est qu'il est nécessaire d'identifier les risques stratégiques avant de pouvoir identifier les risques opérationnels ou inhérents aux dossiers. De la même manière que l'analyse de l'environnement définit le contexte dans lequel les risques stratégiques peuvent être effectivement identifiés, l'identification des risques stratégiques est le contexte dans lequel peut intervenir l'identification des risques opérationnels ou inhérents aux dossiers. Néanmoins, le processus d'identification des risques stratégiques se nourrit de l'accumulation continue de données qui se transforment progressivement en connaissances et informations stratégiques. Cette accumulation est souvent en partie le résultat des traitements des risques opérationnels effectués par le passé.
- 13 La capacité de chaque administration à développer ces informations stratégiques (voir les Figures 2.1 et 2.2 de 'Gérer et améliorer la discipline fiscale') dépend du degré de développement de ses connaissances et structures organisationnelles. Néanmoins, lorsqu'elle sélectionne des dossiers spécifiques (en vue d'un contrôle ou d'une autre forme de traitement), l'administration doit pouvoir revenir sur la partie du modèle figurant dans l'angle inférieur gauche – c'est-à-dire sur les dossiers ou transactions spécifiques nécessitant d'être examinés.
- 14 Les Chapitres 2 et 3 de la note d'orientation "Gérer et améliorer la discipline fiscale" définissent en termes généraux les éléments qui constituent un processus de gestion des risques efficace. Cette note d'information illustre les utilisations faites de ces techniques par une série d'études de cas. Ces études décrivent les méthodes qu'ont employées plusieurs administrations pour résoudre les problèmes opérationnels, culturels et administratifs auxquels elles se heurtaient pour concilier l'appréciation stratégique du risque d'indiscipline fiscale et la nécessité de trouver des dossiers spécifiques sur lesquels il était possible d'intervenir pour améliorer les niveaux de conformité.
- 15 On voit, d'après ces études, que deux éléments clés doivent être réunis pour transposer efficacement les priorités stratégiques assignées au traitement des risques à la sélection de dossiers individuels offrant des possibilités d'action.
 - des données et des informations exactes et actualisées en rapport avec les risques que l'on se propose de traiter ;
 - des connaissances et des techniques permettant d'analyser et hiérarchiser ces données et facilitant le retour d'informations dans le processus de gestion du risque d'indiscipline fiscale au niveau stratégique.
- 16 Les autres facteurs importants sont les ressources affectées aux systèmes informatiques (qui couvrent tous les aspects de la saisie, du stockage et de l'analyse des données) et la solidité de l'engagement de l'organisation en faveur des fonctions d'identification et d'évaluation des risques.

Données et informations

- 17 La principale exigence en la matière est l'accès aux données figurant sur les déclarations de revenus déposées par les contribuables à titre individuel. Chacune des études accorde une place centrale à l'interrogation électronique ou manuelle de ces données, utilisées pour identifier les signes de non-conformité – soit en termes de “notes de risque” formelles soit par référence aux transactions perçues comme révélatrices d'une situation de non-conformité (par le biais d'examens stratégiques ou des connaissances des agents de traitement des dossiers).
- 18 Les autres données essentielles à l'élaboration de méthodologies efficaces de sélection des dossiers (moins visibles dans les études de cas) sont :
- les informations de sources tierces susceptibles de confirmer (ou d'infirmer) les détails indiqués sur les déclarations de revenus ;
 - les antécédents fiscaux des individus concernés ;
 - des profils plus généraux des contribuables/secteurs d'activité.
- 19 Les principaux défis à relever ici, notamment à mesure que les administrations adoptent des approches de gestion des risques plus approfondies, sont les suivants :
- dans les études, l'accent est généralement mis sur l'examen d'une déclaration unique. Or, pour optimiser l'utilisation des données, il est nécessaire de compléter ces dernières par une appréciation des antécédents fiscaux de la personne concernée ;
 - de même, on retirera davantage d'informations des données si l'on établit des correspondances avec des données fournies par des personnes ayant une situation comparable ou travaillant dans le même secteur ;
 - les règles de confidentialité peuvent limiter l'accès aux données ou l'utilisation de ces dernières, en particulier dans les cas où il est nécessaire d'effectuer un profil ou une analyse électroniques d'un type quelconque ;
 - il est extrêmement difficile (voir impossible) d'établir des relations entre les différents ensembles de données sans investissements massifs dans les systèmes informatiques.
- 20 Trois conditions doivent donc être réunies concernant les données utilisées pour sélectionner les dossiers :
- un accès souple à des données provenant de sources aussi variées que possible ;
 - la possibilité de mettre en rapport les données à mesure que les priorités de traitement de la gestion du risque d'indiscipline fiscale évoluent ;
 - une utilisation globale des données, qui permette d'alimenter les stratégies d'identification et de traitement des risques sur toute la gamme des risques d'indiscipline fiscale.

Techniques de gestion des connaissances et d'analyse des données

- 21 Les dossiers ne sont pas sélectionnés uniquement sur la base des données, mais aussi en fonction des résultats de l'analyse des données de référence. Le deuxième élément

fondamental de la sélection des dossiers réside donc dans les techniques de gestion des connaissances et d'analyse des données.

- 22 Comme le montrent les études, les systèmes de sélection des dossiers combinent généralement trois méthodes d'analyse générales :
- systèmes de notation des risques automatisés et basés sur des règles ;
 - examen des dossiers par des contrôleurs ;
 - techniques d'exploration des données ou autres techniques d'analyse statistique.
- 23 Les systèmes à base de règles permettent de traiter en nombre les données contenues dans les déclarations et d'évaluer les risques associés. A partir de là, il est possible d'évaluer les données à l'aune d'un ensemble d'indicateurs de risques et de classer les résultats selon les risques d'indiscipline fiscale ainsi identifiés. Ces systèmes sont d'une grande utilité au sens où ils facilitent l'exclusion de la majorité de dossiers présentant un risque nul ou très faible et permettent aux ressources humaines disponibles pour l'identification des risques de concentrer leurs efforts sur les dossiers présentant des risques significatifs.
- 24 Ce type de système impose cependant plusieurs contraintes :
- un grand nombre des règles servant à noter les dossiers sont tributaires de l'analyse des ratios financiers et d'autres paramètres de référence propres aux secteurs d'activité (par exemple, le ratio carburant/recettes brutes pour les chauffeurs de taxi). Comme ces ratios sont susceptibles d'évoluer au fil du temps, il est nécessaire d'actualiser continuellement les règles de risque. En outre, une fois qu'elles deviennent connues de la population de contribuables, elles peuvent se transformer en facteurs standard à atteindre et ainsi s'auto-réaliser.
 - les règles doivent s'adapter aux connaissances locales du personnel de première ligne qui travaille sur les dossiers sélectionnés. Premièrement, la sélection finale des dossiers doit refléter les connaissances locales des agents eux-mêmes tout en conservant des propriétés adéquates au sein du système de sélection des dossiers. Lorsque la sélection est automatisée et ne laisse aucune place à ces connaissances locales, le système peut engendrer des résistances et le travail ultérieur sur les dossiers peut perdre en qualité (voir cependant les commentaires sur l'examen manuel des dossiers ci-dessous). Deuxièmement, les règles de risque doivent pouvoir s'adapter aux connaissances acquises par le personnel de première ligne dans le cadre du traitement des dossiers. Ces connaissances peuvent concerner les risques nouveaux, le changement des comportements commerciaux ou les nouveaux dispositifs techniques en matière de fiscalité. L'impact de ces connaissances peut être sensiblement amélioré si elles s'insèrent dans un ensemble de règles souples et en développement constant.
 - en situation optimale, les règles doivent réussir à analyser des données issues de sources disparates (déclarations de revenus, informations de sources tierces, informations du domaine public diffusées sur Internet, etc.). Ce niveau d'analyse requiert des investissements considérables dans les ressources informatiques.
 - les règles doivent pouvoir être modifiées assez rapidement pour prendre en compte les nouvelles appréciations stratégiques du risque d'indiscipline fiscale. Une fois encore, si les règles sont elles-mêmes codées informatiquement, cette opération peut nécessiter d'importantes ressources.

- 25 Traditionnellement, les dossiers étaient sélectionnés manuellement par les contrôleurs. Cette méthode a été conçue à une époque où les outils informatiques étaient peu développés, où les données disponibles étaient limitées et où les techniques de gestion du risque d'indiscipline fiscale au niveau stratégique étaient moins élaborées. Cette méthodologie a l'avantage d'optimiser l'utilisation des connaissances locales, de susciter beaucoup moins de résistances chez les agents en charge des dossiers, de pouvoir être utilisée pour éradiquer des risques spécifiquement définis et de ne pas nécessiter d'investissements substantiels en informatique.
- 26 Voici quelques-uns des inconvénients liés à la sélection manuelle des dossiers :
- les données utilisées sont limitées et il n'existe pas de recoupements systématiques avec les autres données disponibles dans les systèmes de l'administration ;
 - les agents, aussi expérimentés soient-ils, peuvent omettre certains aspects de l'indiscipline fiscale avec lesquels ils ne sont pas familiarisés ;
 - les agents qui ont les connaissances nécessaires pour effectuer ces examens sont généralement ceux qui sont en mesure d'effectuer des interventions de fond. Demander à ces personnes de se consacrer à l'examen des dossiers représente donc un coût d'opportunité ;
 - d'après les normes d'intégrité actuelles, les personnes qui sélectionnent les dossiers ne devraient pas être les mêmes que celles qui les examinent.
- 27 Les méthodologies de sélection des dossiers utilisent de plus en plus fréquemment les résultats des analyses statistiques. Celles-ci incluent :
- les techniques telles que l'analyse par la fonction discriminante (comme aux États-Unis), qui prédisent quelles déclarations relèvent de la catégorie risques 'élevés' et quelles autres relèvent de la catégorie risques 'faibles' ;
 - les techniques d'exploration des données, qui permettent de cerner les profils d'indiscipline fiscale passés et de repérer les mêmes caractéristiques dans la population actuelle ;
 - les techniques d'appariement des données à grande échelle, qui mettent en évidence les disparités des données figurant dans les déclarations de revenus.
- 28 Le problème de ces méthodes, néanmoins, est qu'elles requièrent des investissements conséquents dans les logiciels et le matériel informatique et dans l'acquisition de données fiables pouvant être exploitées par les programmes informatiques. En l'absence de tels investissements ou de compétences appropriées, cette option est difficilement envisageable.

Autres facteurs habilitants importants

- 29 Le principal de ces facteurs est à l'évidence la capacité des systèmes informatiques à prendre en charge des sources de données volumineuses et souvent disparates, indispensables à l'identification précise des risques. Bien souvent, il n'est pas envisageable pour les administrations d'examiner manuellement chaque déclaration.
- 30 Les compétences et les capacités de recherche sont deux autres facteurs clés. De fait, l'efficacité du processus d'identification des risques est largement tributaire des investissements dans les capacités d'analyse et de recherche. Il est donc nécessaire

d'investir dans les activités de recherche et de renseignement et de dispenser au personnel une formation lui permettant de concevoir les systèmes et de les exploiter.

- 31 En outre, pour consolider l'engagement de l'organisation et constituer une base de connaissances et de capital humain propices à une amélioration continue, il est nécessaire de prévoir le financement de ressources spécifiques apportant un soutien spécialisé au processus de gestion des risques.
- 32 Enfin, il est essentiel que l'organisation fasse montre d'un engagement solide en faveur de l'application et du maintien d'un processus d'identification des risques et de sélection des dossiers approfondi. Cela passe par un engagement clair et visible de l'organisation et de ses dirigeants envers la stratégie arrêtée et par une gestion habile, à même d'instiller au sein de l'organisation compréhension et acceptation. Pour gagner le soutien de l'équipe de gestion, les hauts dirigeants de l'organisation doivent envoyer des messages témoignant de leur engagement et appuyer leurs décisions sur les priorités définies en matière de risque. Enfin, pour éviter de s'aliéner le personnel, l'organisation doit continuer à valoriser les compétences existantes tout en créant de nouvelles compétences.

3 ÉVALUATION ET RETOUR D'INFORMATIONS

- 33 Lorsque l'on conçoit et met en œuvre un processus de sélection des dossiers, il est nécessaire de déterminer des critères d'évaluation et d'établir ensuite des rapports sur ces critères. Cette démarche présente les avantages suivants :
- elle établit l'utilité (ou le manque d'utilité) des techniques de sélection des dossiers et facilite le retour d'informations des agents qui travaillent sur les dossiers vers les personnes chargées de l'identification des risques au niveau stratégique ;
 - elle met en évidence les nouvelles sources de données et techniques d'analyse ;
 - elle contribue à l'évaluation générale des méthodes de gestion des risques employées.
- 34 Le processus formel d'évaluation doit être soutenu par une boucle de rétroaction reliant toutes les parties du système de gestion des risques. Ces boucles favoriseront le développement de systèmes plus globaux et réactifs, en particulier :
- elles encourageront le partage des connaissances, avec à la clé une meilleure contribution au processus de gestion des risques et une utilisation plus performante des données et des systèmes à d'autres fins (par exemple, les données issues du processus de sélection des dossiers peuvent encourager l'élaboration de politiques basées sur des preuves) ;
 - elles amélioreront la visibilité du programme de gestion de l'indiscipline fiscale au sein de l'administration, ce qui les rendra plus efficaces et contribuera à faire tomber les barrières culturelles à l'utilisation de techniques nouvelles ;
 - grâce à elles, les techniques ne seront pas utilisées de manière compartimentée mais seront reliées par des passerelles, ce qui sera amplement bénéfique à l'administration.

4 ÉTUDES DE CAS

- 35 Ces études reflètent l'expérience accumulée par différents membres dans leur quête de solutions pratiques adaptées aux besoins du processus de gestion des risques. Elles se concentrent sur les méthodes de sélection des dossiers, l'objectif principal étant la production de dossiers se prêtant à un contrôle fiscal. Elles ont pour but d'illustrer plusieurs points abordés dans l'introduction de ce document et dans la note d'orientation 'Gérer et améliorer la discipline fiscale'. Elles montrent surtout qu'il n'existe pas dans ce domaine de solution unique pour atteindre l'efficacité. Les administrations doivent trouver des réponses adaptées à la culture législative, commerciale et administrative dans laquelle on leur demande d'opérer.
- 36 **Étude de cas 1 : US Internal Revenue Service (par. 43).** Description technique détaillée d'une méthode basée sur les risques qui fait appel à des systèmes informatiques et des fichiers de données de grande dimension, couplés à des modèles statistiques et autres modèles mathématiques et à des règles commerciales fondées sur l'intelligence artificielle pour identifier les contribuables en situation de non-conformité.
- 37 **Étude de cas 2 : Agence du revenu du Canada (par. 72).** L'approche de la conformité basée sur les risques (CBR) adoptée par l'Agence du revenu du Canada (ARC) est présentée pour donner au lecteur un exemple comparable mais différent d'approche CBR automatisée.
- 38 **Étude de cas 3 : Administration fédérale des contributions de la Suisse (par. 100).** Présentation succincte d'une approche non automatisée et décentralisée.
- 39 **Étude de cas 4 : UK Inland Revenue (par. 106).** Étude de cas très complète qui décrit le contexte de la gestion des risques, les cadres pratiques de sélection des dossiers résultant de ce contexte, les paramètres de ces cadres et la manière dont ils sont utilisés.
- 40 **Étude de cas 5 : Ministère fédéral des Finances de l'Autriche (par. 155).** Brève description des systèmes informatiques d'analyse des risques (SAR) utilisés par l'Autriche pour la TVA et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.
- 41 **Étude de cas 6 : UK Customs & Excise (par. 178).** Cette étude de cas récapitule l'historique de l'analyse des risques pour la taxe sur la valeur ajoutée au Royaume-Uni et décrit le système de vérification de la crédibilité avant remboursement appliqué par le pays.
- 42 **Étude de cas 7 : Direction générale des impôts de la France (par. 199).** Description technique de la méthode (manuelle) basée sur les risques employée en France pour sélectionner les dossiers à contrôler.

Étude de cas 1 : Méthode centralisée/automatisée (Internal Revenue Service, États-Unis)

Le modèle de sélection de la charge de travail basé sur la Fonction discriminante (DIF)

- 43 Aux États-Unis, la plupart des déclarations de revenus sont évaluées en fonction de l'intérêt qu'elles présentent pour un contrôle éventuel et classées au niveau macro selon la méthode statistique dite de la fonction discriminante (DIF). La DIF attribue ses notes à partir des résultats des contrôles effectués sur un échantillon aléatoire stratifié de déclarations de revenus. Le premier programme de contrôles aléatoires fut le Taxpayer Compliance Measurement Programme (TCMP). Le programme en cours est connu sous le nom de National Research Programme (NRP).
- 44 L'Internal Revenue Service (IRS) utilise la DIF pour développer des notations équitables et cohérentes à l'échelle nationale, qui permettent d'identifier à des fins de contrôle fiscal les déclarations de revenus des individus et des entreprises à actif réduit potentiellement les moins disciplinés. La note DIF est calculée et appliquée lors du dépôt et du traitement des catégories de déclarations suivantes : (1) déclarations individuelles ; (2) déclarations des associations de personnes ; (3) déclarations des sociétés ayant moins de 10 millions de dollars d'actif ; et (4) déclarations des sociétés ayant plus de 10 millions de dollars d'actif.
- 45 En marge de la DIF, l'IRS sélectionne également les déclarations qui satisfont les critères énoncés dans le programme de planification stratégique de l'IRS. Diverses analyses d'environnement et évaluations des risques d'indiscipline fiscale permettent d'identifier les nouvelles formes d'indiscipline. De nouvelles méthodologies de la Conformité basée sur les risques (CBR) ont été ou sont en passe d'être élaborées, testées et mises en œuvre afin d'apporter des réponses aux aspects liés à l'indiscipline fiscale de chacune des stratégies du programme de travail. Ces transactions sont généralement très complexes et font intervenir des structures pyramidales, l'établissement d'unités opérationnelles, de comptes bancaires et de fiducies à l'étranger et, dans certains cas, l'utilisation de cartes de débit pour rapatrier des fonds de l'étranger. Dans bien des cas, il n'existe aucun des liens conventionnels qui habituellement attirent l'attention de l'IRS sur l'existence d'activités offshore ou de stratégies d'évasion fiscale basées sur des entités intermédiaires.
- 46 Pour sélectionner sa charge de travail, l'IRS s'efforce de construire un environnement qui réponde aux besoins de ses objectifs stratégiques actuels. Cet environnement lui permettra de :
- prélever des informations auprès de sources de données internes et externes multiples selon qu'il conviendra ;
 - analyser jusqu'à quatre années de données tirées des déclarations d'un contribuable donné ainsi que toutes les déclarations associées de la même période ;
 - saisir et analyser les résultats opérationnels des examens terminés par catégorie de problème et ajuster le modèle CBR et les règles commerciales selon que de besoin ;
 - effectuer des mises à jour fréquentes, dans un contexte d'évolution rapide de l'environnement économique et commercial ; et
 - mettre en évidence et transmettre aux services compétents les problèmes pouvant être résolus autrement que par des sanctions, au stade du pré-dépôt de déclaration (éducation, sensibilisation, législation, amélioration de la présentation des formulaires).

- 47 Un grand nombre de systèmes déjà opérationnels et de prototypes de recherche possèdent les caractéristiques détaillées ci-dessus, telles que l'accès aux données internes et/ou externes, l'utilisation de moteurs de risques automatisés basés sur les problèmes et des processus de sélection des dossiers améliorés. Le plus abouti de ces systèmes est la Dependent Database (DDb).

Mise en place de la nouvelle approche de la CBR dans les Campus de l'IRS

- 48 Actuellement, les 'campus' (autrefois connus sous le nom de centres de service) de l'IRS utilisent la DDb pour identifier les déclarations de revenus présentant éventuellement un problème de non-conformité en rapport avec la déclaration de personnes à charge – par exemple une demande d'admissibilité à l'Earned Income Tax Credit (EITC) ou la double-comptabilisation d'une personne à charge. Cette méthode de sélection des déclarations non conformes diverge de la méthodologie de la DIF car la DIF identifie les déclarations mais pas les problèmes de non-conformité. Contrairement au processus de sélection basé sur la DIF, qui comporte une composante d'examen manuel importante, les déclarations sélectionnées selon la DDb comportent déjà une explication indiquant pourquoi elles ont été retenues.
- 49 Les caractéristiques du système DDb sont actuellement les suivantes :
- des séries de données internes et externes réunies au sein d'un environnement souple ;
 - un moteur d'identification des risques activé par des règles commerciales basées sur les problèmes ;
 - une base de données activée par des règles commerciales ; chaque règle identifie les problèmes de non-conformité liée au statut EITC ou à la double-comptabilisation de personnes à charge ;
 - lorsque les conditions de la règle sont satisfaites, la règle est "amorcée" ;
 - chaque règle amorcée se voit attribuer un nombre de points selon des méthodologies de notation établies ;
 - certaines déclarations à haut risque sont identifiées au moment de leur traitement ; les remboursements sont alors systématiquement gelés ;
 - des inventaires sont constitués par catégories de problème (EITC/autres) pour chaque campus de l'IRS et des classements sont établis à l'aide de la méthodologie de notation.
- 50 L'IRS est en train d'étudier et développer de nouveaux processus pour étoffer le système DDb. Cela devrait lui permettre de mettre en œuvre, au niveau des campus, une approche de sélection de la charge de travail et de traitement des contribuables basée sur les risques plus complète. Après plusieurs années d'utilisation, il apparaît clairement que le système DDb a des limites.
- 51 La DDb ne peut sélectionner qu'un nombre limité de problèmes. La majeure partie de l'inventaire de la DDb est composée de cas liés à l'EITC au stade du pré-remboursement et de problèmes de personnes à charges dans le cadre de l'EITC au stade du post-remboursement. Le système devra être reprogrammé pour lui permettre d'identifier, classifier et sélectionner des déclarations comportant d'autres problèmes.
- 52 La DDb n'est pas compétente pour analyser les tendances et l'historique des dossiers. Le système produit des rapports qui contiennent un historique des dossiers sélectionnés, mais il est incapable d'analyser systématiquement l'historique et les systèmes actuels offrent peu possibilités (voire aucune) pour traiter les problèmes sélectionnés selon une autre méthode.

- 53 Pour pallier ces défauts, l'IRS a élaboré un diagramme (Figure 1) qui décrit un concept d'opérations (CONOPS) pour la nouvelle approche de la conformité basée sur les risques dans les campus de l'IRS. Les différents éléments de la Figure 1 sont repris sous forme de descriptions textuelles dans le Tableau 1. Le CONOPS contient quatre modules distincts pour la sélection, la classification, l'acheminement et le traitement efficaces de la charge de travail :
- **FAM** – Le 'Filing Analysis Module' (FAM) identifie les déclarations à mesure qu'elles sont traitées. Le FAM classera, notera et sélectionnera les déclarations de revenus pour les soumettre à un traitement approprié. La base de données de la FAM fonctionnera à l'aide de règles. Une fois les conditions de la règle satisfaites, la règle sera "amorcée". Chaque règle se verra attribuer des points sur la base de méthodologies de notation établies ;
 - **PFAM** – Sur la base des notes attribuées, le 'Post Filing Analysis Module' (PFAM) répartira les dossiers entre catégories à haut risque et à faible risque, puis assignera les tâches de traitement et d'examen correspondantes. Si aucune règle n'a été amorcée dans le module précédent, les déclarations seront acceptées comme telles ;
 - **WAM** – Le 'Workload Analysis Module' (WAM) veillera à la répartition équilibrée du personnel disponible entre les catégories à haut risque et autres de l'inventaire. Ce module assignera ensuite les tâches aux différents services : les sites spécifiques des centres de service (Service Centre Exam) pour les mesures d'exécution, ou les services compétents lorsqu'un autre traitement aura été recommandé ;
 - **PTAM** – Le 'Post Treatment Analysis Module' (PTAM) recueillera les résultats des traitements de l'ensemble des déclarations prises en considération. Les informations du PTAM seront réintroduites dans le FAM à des fins de planification et de suivi des dossiers.
- 54 Pour identifier les problèmes sur la base des risques et permettre une sélection centralisée des dossiers, la DDb devra être modifiée pour inclure toutes les fonctionnalités envisagées du FAM (par exemple, il faudra développer des règles commerciales supplémentaires). Par ailleurs, les trois autres modules (PFAM, WAM et PTAM) devront être intégralement créés.
- 55 La première étape des travaux de recherche consistera à accroître le nombre de problèmes que la DDb est en mesure d'identifier. Cette fonctionnalité est incluse dans la case 'Filing Analysis Module' (FAM) de la Figure 1. Le FAM complète la DDb en détectant et en sélectionnant des problèmes de non-conformité potentiels supplémentaires à mesure que les déclarations sont traitées ou ultérieurement, lors de l'analyse qui suit le dépôt et le traitement des déclarations de la période fiscale. La Phase I des recherches sur le FAM a pour but de porter le nombre de problèmes détectables à neuf :
- perte d'activité passive ;
 - impôt sur l'emploi indépendant ;
 - impôt minimum de substitution ;
 - frais financiers ;
 - crédits comptabilisés deux fois ;
 - pensions alimentaires ;
 - crédits d'éducation ;
 - crédits pour garde d'enfants ;
 - dons à des œuvres de charité.
- 56 Si ces thèmes ont été sélectionnés pour la Phase I, c'est parce que les divisions opérationnelles 'Wage and Investment' (W&I) et 'Small Business/Self Employed'

(SB/SE) de l'IRS ont constaté un niveau d'indiscipline élevé lié à ces rubriques et ont estimé que des règles commerciales pouvaient être élaborées dans ces différents domaines et que les agents des campus étaient capables d'effectuer les contrôles correspondants. Pour pouvoir élaborer les nouvelles règles, les chercheurs ont organisé des séances d'acquisition de connaissances intensives avec des experts des domaines concernés qui avaient des connaissances opérationnelles et sur la législation fiscale (à des niveaux techniques et administratifs).

- 57 Étant donné que les agents des campus de l'IRS effectuent les contrôles non pas directement en face à face mais par courrier ou par téléphone et que leur niveau de compétences n'est pas aussi élevé que celui du personnel de terrain de l'IRS, la portée et le degré de complexité de ces contrôles sont nécessairement limités. Ainsi, après deux ou trois phases de recherche supplémentaires, la DDb sera en mesure de détecter près de 50 problèmes, ce qui est vraisemblablement proche de la limite pouvant être gérée par les campus.
- 58 Les recherches requises pour créer les autres modules n'ont pas encore été entreprises.

Figure 1 : Cadre conceptuel des opérations pour l'approche de la Conformité basée sur les risques des campus de l'IRS

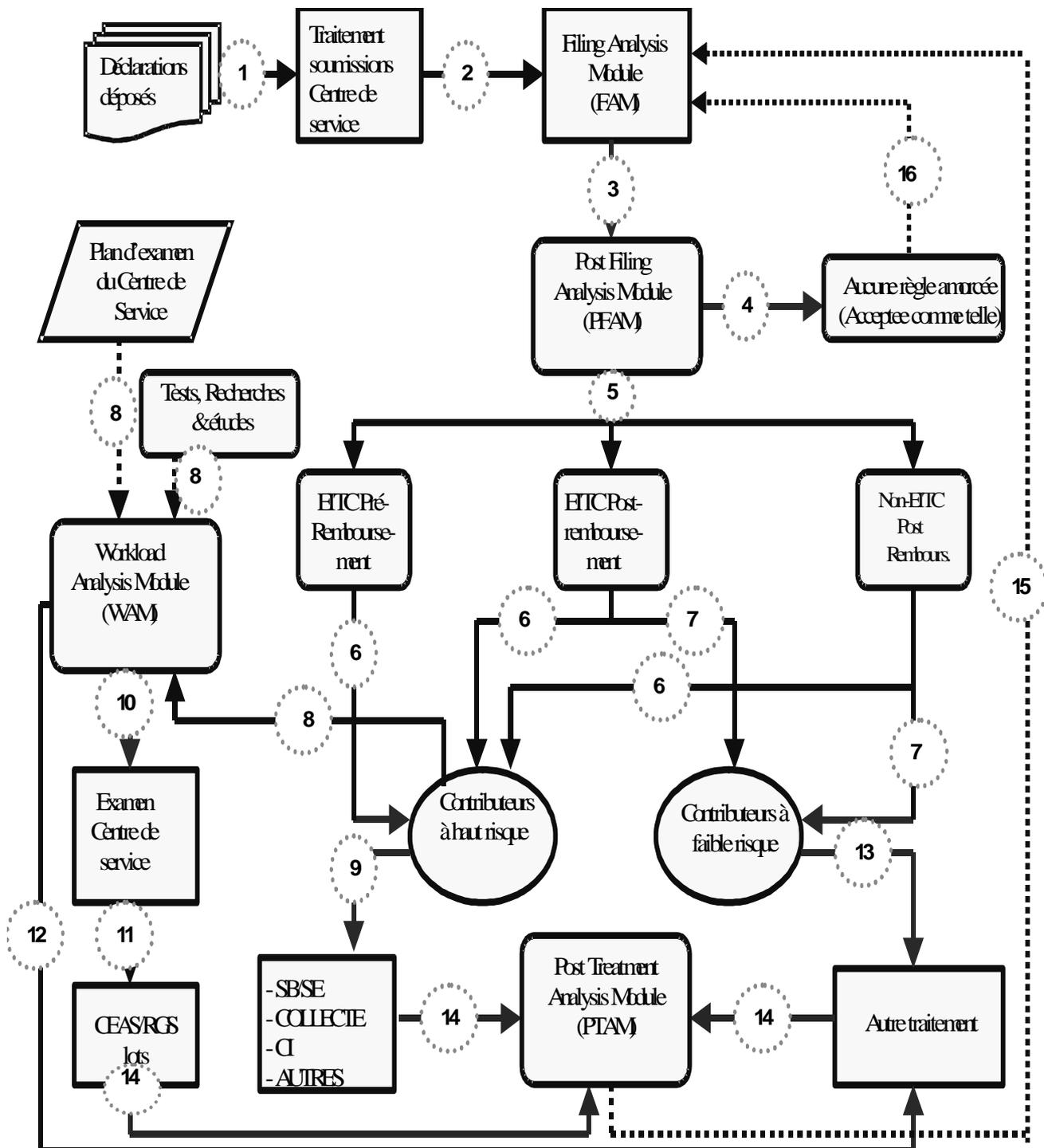


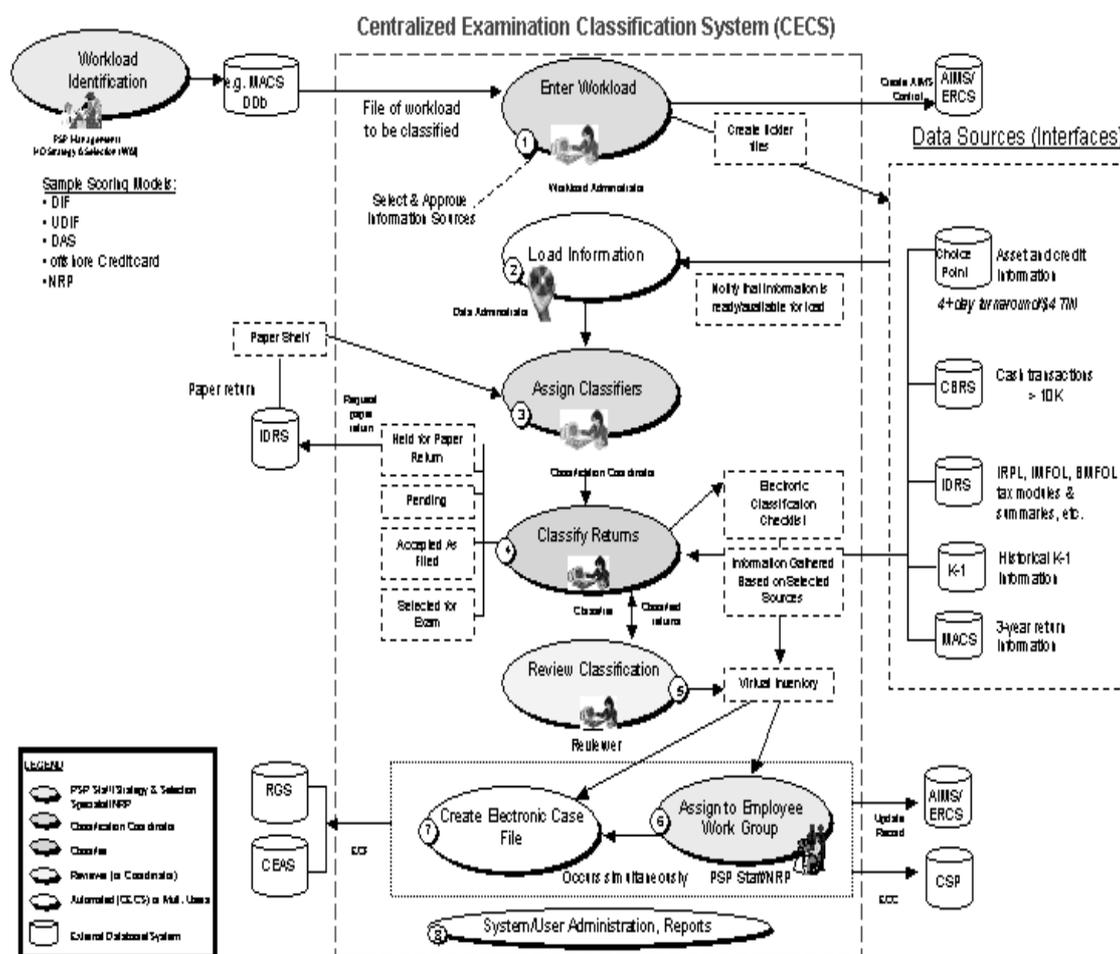
Tableau 1 : Stratégies de sélection basées sur les risques proposées pour les examens

Le processus commence lorsqu'une déclaration est déposée auprès de la division Traitement des soumissions des Centres de service (c'est-à-dire les Campus).
La première étape consiste à traiter les déclarations déposées, qui comprennent les formulaires 1040, 1040A et 1040EZ. Le 'Filing Analysis Module' (FAM) analyse les infractions aux règles commerciales. Le FAM note, classe et sélectionne les déclarations. Le classement s'opère par comparaison des données contenues dans les déclarations avec les données d'autres bases. Les déclarations sont envoyées au 'Post Filing Analysis Module' (PFAM) où elle sont analysées et triées.
Le PFAM consigne et analyse les résultats du FAM. Les déclarations sont réparties dans les catégories appropriées.
Si aucune règle commerciale n'est amorcée, les déclarations sont acceptées telles quelles.
Les déclarations retenues sont classées dans l'une de ces trois catégories : Inventaire pré-remboursement EITC ; Inventaire post-remboursement EITC ; ou Inventaire post-remboursement non-EITC.
Après l'analyse du PFAM, une charge de travail appropriée est classée comme étant 'à haut risque'.
Après l'analyse du PFAM, une charge de travail appropriée est classée comme étant 'à faible risque'.
Les déclarations à haut risque sont adressées au 'Workload Analysis Module' (WAM) qui équilibre les ressources humaines disponibles en fonction du programme de travail du Service Centre Exam. Les déclarations devant faire l'objet de tests et de recherches sont également transférées au WAM. Le WAM procède à la répartition des ressources humaines et des inventaires de déclarations selon le programme du Service Exam en tenant compte de l'expérience des campus, du temps nécessaire par dossier, des taux de réponses, etc.
Au besoin, les déclarations à haut risque sont transférées à d'autres services tels que SB/SE, CI ou Collecte.
Sur la base du WAM, les déclarations sont envoyées au site de Service Centre Exam approprié.
Les déclarations à haut risque sont adressées au CEAS, qui applique une sanction.
Au besoin, les déclarations à haut risque peuvent se voir assigner un traitement différent (avertissement modéré ou autre traitement).
Les déclarations à faible risque se voient assigner un traitement différent (avertissement modéré ou autre traitement).
Les résultats de l'ensemble des traitements sont communiqués au 'Post-Treatment Analysis Module' (PTAM).
Les résultats du PTAM sont réintroduits dans le FAM en vue d'un classement et d'une sélection futurs.
Pour les déclarations acceptées comme telles, les données sont directement transférées du PFAM vers le FAM pour constituer l'historique.

Mise en place de la nouvelle approche de la CBR dans les agences locales de l'IRS

- 59 Le département de sélection et de distribution centralisées de la charge de travail de SB/SE a conclu à la nécessité d'automatiser le processus de classification de la charge de travail. A l'heure actuelle, cette procédure est manuelle et exigeante en main-d'œuvre. Les données sont recueillies auprès de plusieurs systèmes différents et les statuts sont mis à jour déclaration par déclaration.
- 60 Le Centralised Examination Classification System (CECS) représente une étape importante vers la mise en place de la nouvelle approche CBR dans les agences locales de l'IRS. Le CECS n'automatisera pas entièrement le processus de classification mais tout au moins, il centralisera l'ensemble des informations requises pour ce processus en une seule source. Toutes les informations requises pour classer une déclaration (à savoir, une copie des déclarations des trois dernières années ainsi que des informations sur l'entité et des informations connexes provenant de sources externes) seront disponibles dans le système.
- 61 La Figure 2 ci-dessous illustre le déroulement des opérations effectuées à haut niveau dans le contexte de la classification et du contrôle électroniques des dossiers. Les cases en pointillé correspondent aux processus qui seront automatisés suite à l'application du CECS.

Figure 2 : Représentation graphique du système CECS



62 Grâce au CECS, les Administrateurs du flux de tâches, les Coordinateurs de la classification, les Classificateurs, les Administrateurs des données des examinateurs, les Gestionnaires de la planification et des programmes spéciaux (PSP) et le Responsable du Registre national (NRP) peuvent être situés en divers endroits du pays, ce qui élimine la nécessité de se déplacer pour effectuer les classifications. En plus de ses missions fonctionnelles, le CECS exécutera plusieurs tâches administratives. Ces fonctions incluent : la production de rapports, l'ajout de sources d'informations, l'inscription des utilisateurs, l'affectation de tâches aux utilisateurs et la maintenance des informations des utilisateurs.

63 C'est le CECS qui gèrera le processus de classification. Les données sur la charge de travail seront stockées dans le CECS soit par le biais de l'Interface utilisateur (UI) soit par un système dorsal. Le CECS permettra aux Classificateurs de remplir une liste électronique de points à vérifier (Electronic Classification Checklist, ECC), de classer les déclarations en utilisant en ligne les sources d'informations disponibles et de les soumettre aux Contrôleurs. Les Contrôleurs trieront les déclarations classées et transmettront celles ayant été sélectionnées pour un examen à l'Inventaire virtuel. Une fois les déclarations dans l'Inventaire virtuel, l'un des Gestionnaire pourra les assigner au personnel de terrain.

64 Bien qu'il comporte de nombreux avantages, le CECS n'automatisera pas le processus d'identification des problèmes pour les contrôleurs de l'IRS travaillant sur le terrain comme le fait la DDb (et comme le fera le FAM) pour les employés des Campus de

l'IRS. Néanmoins, les recherches se poursuivent dans le but d'équiper le CECS de cette fonctionnalité. Un projet intitulé 'Issue Detection Expert System (IDES) National Model Development' a été lancé dans le but d'automatiser l'identification des problèmes pour les formulaires 1120, 1120S, 1065 et 1041. L'IDES s'appuiera sur les bons résultats d'un projet de recherche antérieur intitulé Small Corporation Issue Identification System (SCISS).

- 65 Le projet SCISS a produit un prototype de recherche concernant un système d'identification et de notation automatisées des problèmes axés sur le segment des petites entreprises du secteur de la construction. La dernière phase du projet montre que ce système est capable d'identifier les problèmes de façon plus cohérente et plus précise que ne le fait le système de classification manuelle actuels. La prochaine étape du processus (IDES) consistera à étendre le système pour y inclure tous les formulaires SB/SE (1120, 1120S, 1065 et 1041) et les formulaires de milieu de gamme de la Division opérationnelle Large and Mid-Size Business (LMSB) (1120, 1120S et 1065).
- 66 Avec cette initiative, l'IRS se rapprochera un peu plus de son objectif d'instaurer une nouvelle procédure d'examen sur le terrain basée sur les risques. Ses avantages potentiels sont les suivants :
- rendre le processus de classification cohérent, équitable et efficace à l'échelle du pays ;
 - éliminer les coûts induits par la classification manuelle, effectuée par des agents hautement qualifiés (agents des recettes) ;
 - améliorer la qualité de la classification des problèmes en appliquant les connaissances combinées des classificateurs spécialisés à l'ensemble des déclarations ;
 - fournir aux agents, sous forme automatisée, des explications sur les problèmes ;
 - créer des conditions propices à la mise en place d'une boucle de rétroaction qui suive les problèmes identifiés jusqu'à leurs résultats finals au stade de l'examen, afin d'assurer la remontée continue des informations dans le système et l'identification des besoins de formation éventuels des contrôleurs et des TEC ;
 - affiner la sélection de la charge de travail en appliquant l'IDES après avoir utilisé des filtres multiples tels que la DIF, l'UIDIF et des techniques d'exploration des données.

Modèle général pour une fonctionnalité CBR automatisée

- 67 Dans les paragraphes précédents, nous avons décrit des modèles spécifiques qui permettront à l'IRS de mettre progressivement en place des fonctionnalités automatisées pour ses Campus et ses agences locales. Dans cette section, nous décrivons un modèle général de CBR automatisée. Ce modèle est le cadre dans lequel s'inscrivent la plupart des recherches effectuées par l'IRS et ses fournisseurs et partenaires au cours des dernières années.
- 68 Lors de la reconfiguration récente de l'IRS, une équipe a été chargée de s'occuper de la CBR. Dans son rapport, celle-ci a proposé le modèle général suivant (présenté à la Figure 3). Ce modèle possède un grand nombre des caractéristiques nécessaires à l'automatisation de la CBR : des données internes sur la population et des données externes, des modèles d'évaluation des risques et des aides à la prise de décision qui achemineront les dossiers vers les services appropriés en fonction du niveau de risque.

69 Même si ces avantages ne sont pas négligeables, le modèle n'apporte pas de réponses aux problèmes fondamentaux. La Figure 4 donne une représentation plus complète de ce à quoi ressemblerait une fonctionnalité CBR exhaustive et intégrée. Cette représentation s'appuie sur un projet de recherche interne de l'IRS appelé 'Compliance Improvement Monitoring Study' (CIMS), élaboré en 1997. Sur la Figure 4, nous avons fusionné la CIMS avec les principaux éléments de la Figure 3 pour bien montrer que la fonction CBR décrite à la Figure 4 est un sous-ensemble de l'approche CIMS.

Figure 3 : Description conceptuelle d'un processus d'examen basé sur les risques

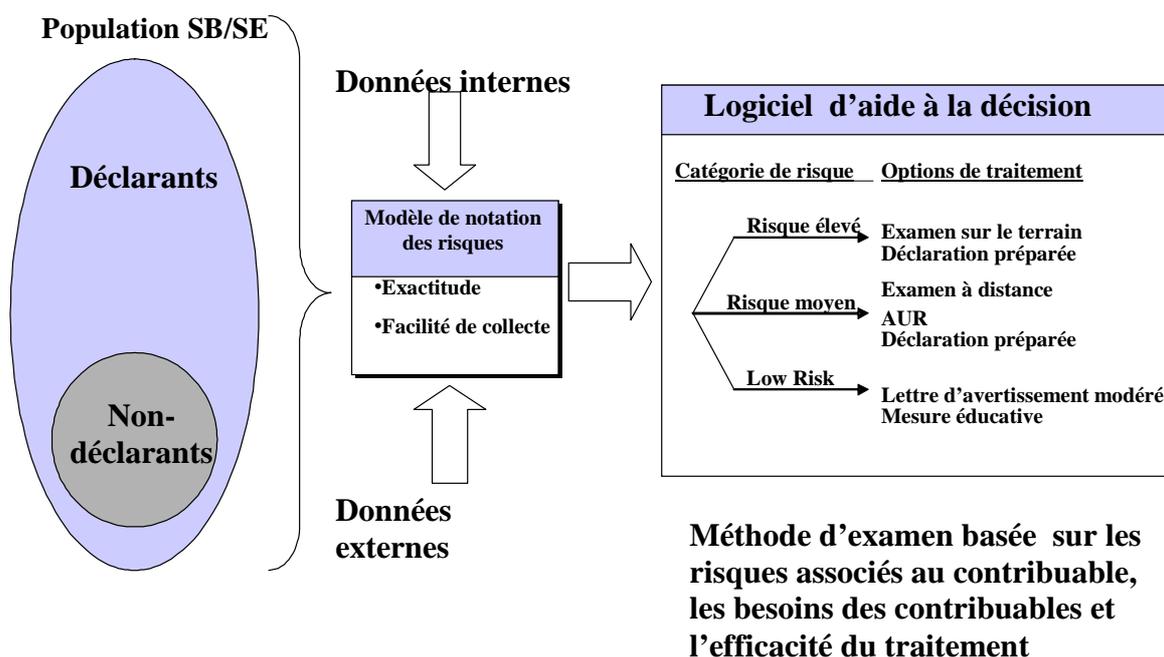
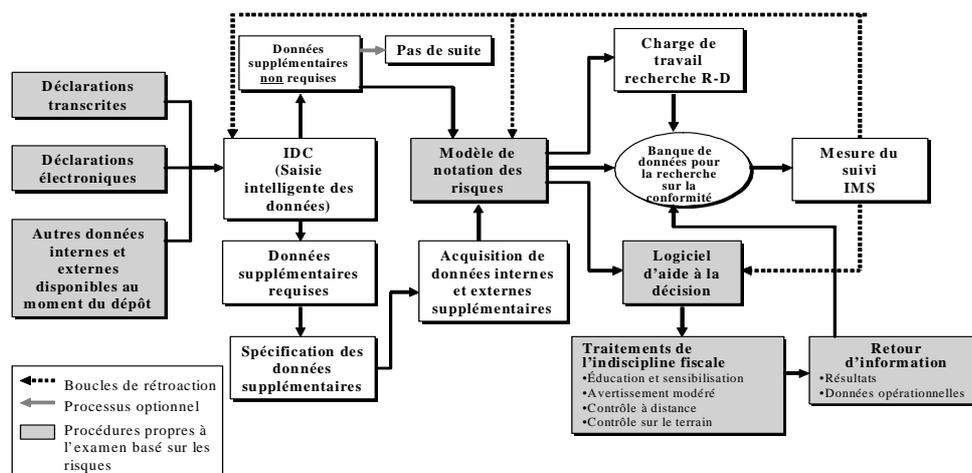


Figure 4 : Représentation des processus propres à l'examen basé sur les risques



- 70 L'une des fonctionnalités clés du modèle conceptuel de la CIMS est de permettre l'accès de tous les membres du personnel (contrôleurs et chercheurs) aux notes de risque et aux fonctions de suivi. Cela devrait accélérer le déploiement des projets de recherche performants et de leurs résultats et permettre d'ajuster avec plus de souplesse les spécifications des modèles et des règles ainsi que les traitements autres que les sanctions.
- 71 Plusieurs points méritent d'être notés. Premièrement, l'approche de la CIMS comporte un moyen intelligent et efficace par rapport à son coût de déterminer quelles données sont nécessaires sur la base des caractéristiques du contribuable. Cet élément d'infrastructure clé est appelé 'Intelligent Data Capture' (IDC). Autre composante essentielle de la CIMS, 'l'Intelligent Monitoring System' (IMS), crée et maintient une boucle de rétroaction qui permet de diffuser les enseignements tirés des modèles de notation des risques, des règles commerciales et des règles et algorithmes de l'IDC et, à terme, de les améliorer.

Étude de cas 2 : Méthode centralisée/automatisée (Agence du revenu du Canada)

- 72 Les opérations de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sont guidées par l'objectif prioritaire de l'organisme, qui est de promouvoir le respect de la législation et des réglementations fiscales du pays. Cet objectif définit le contexte dans lequel l'ARC utilise le processus de gestion des risques pour promouvoir la discipline fiscale. Le respect de la législation fiscale implique pour le contribuable de s'inscrire auprès de l'administration lorsqu'elle le lui demande, de déposer sa déclaration dans les temps, d'y faire figurer des informations complètes et exactes aux fins du calcul de l'impôt et de payer tous les montants dus au moment voulu. Un contribuable est en situation d'inobservation (ou non-conformité) s'il manque à l'une de ces obligations pour laquelle que raison que ce soit.
- 73 L'ARC se doit de maintenir la confiance du public dans l'équité et l'intégrité du système fiscal. Pour se faire, elle doit apporter un large soutien aux personnes désireuses d'observer la loi et prendre des mesures appropriées pour identifier et traiter comme il convient les cas d'indiscipline. Pour gérer l'indiscipline, l'organisme s'efforce de rendre sa présence très visible et se concentre sur les secteurs où les risques sont les plus

élevés. Pour administrer efficacement les recettes, l'ARC doit trouver le juste équilibre entre ces deux responsabilités fondamentales.

- 74 Le processus de gestion du risque d'indiscipline fiscale de l'ARC repose sur plusieurs éléments clés :
- identifier les cas d'inobservation et distinguer clairement les contribuables qui sont en situation de conformité et ceux qui ne le sont pas ;
 - comprendre les facteurs qui encouragent ou rendent possible l'indiscipline fiscale ;
 - hiérarchiser nos efforts de lutte contre l'indiscipline en fonction de notre évaluation des risques d'indiscipline fiscale ;
 - développer des approches ciblées de l'amélioration de la discipline fiscale, en se focalisant sur les causes de l'indiscipline tout en prenant des mesures pour maintenir la discipline existante ;
 - établir, dans la mesure du possible, des partenariats stratégiques pour réaliser des objectifs complémentaires ou communs ; et
 - mesurer les progrès accomplis en matière d'observation et instaurer des processus d'apprentissage continu pour affiner notre approche.

Identification des risques d'indiscipline fiscale

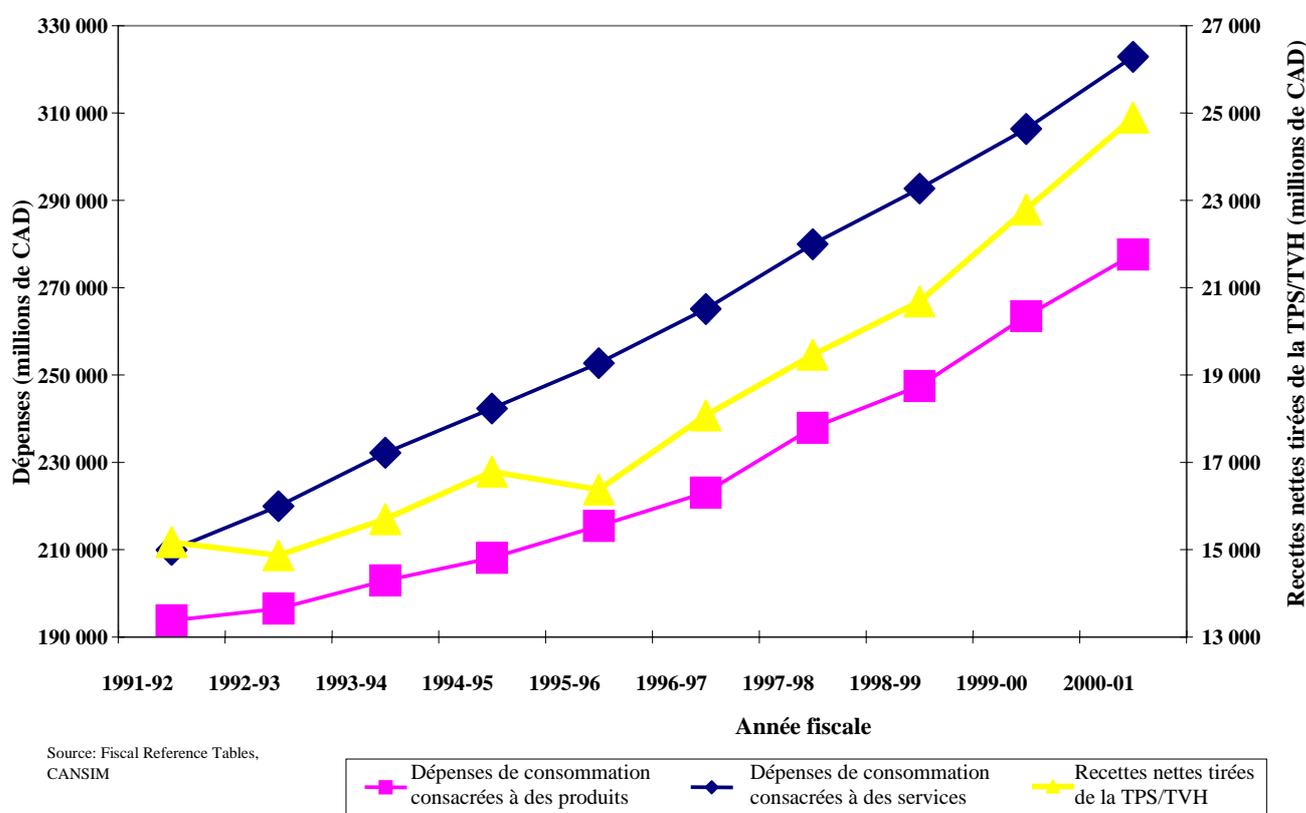
- 75 Pour gérer le risque d'indiscipline fiscale, il est essentiel de pouvoir identifier et mesurer ce phénomène. La mesure dans laquelle il est possible d'évaluer précisément l'indiscipline fiscale définit la proportion des ressources des programmes qu'il est souhaitable d'affecter aux domaines présentant le risque le plus élevé.
- 76 L'ARC emploie différents moyens pour évaluer le risque d'indiscipline fiscale :
- Des analyses sont menées au niveau macroéconomique et au niveau agrégé pour identifier les tendances de la discipline (et de l'indiscipline) fiscales. Par exemple, à l'aide de séries temporelles de données économiques comparant les ventes au détail intérieures et les recettes tirées de la TVA sur les produits et services, on peut mettre en évidence les changements potentiels des comportements des contribuables. Les données agrégées sur l'évaluation des risques permettent quant à elles de savoir si des secteurs d'activité ou des régions particuliers présentent une distribution déséquilibrée du risque de non-recouvrement.
 - Les systèmes nationaux examinent les caractéristiques de chacune des déclarations de revenus et de bénéfices déposées par les personnes physiques et les sociétés, ainsi que le compte de la TVA sur les produits et services, et signalent les secteurs ou domaines identifiés comme présentant les risques d'indiscipline les plus élevés. Pour faciliter l'identification des examens prioritaires à suivre, ils développent des estimations grossières des impôts à risque potentiels pour chaque dossier. Ces systèmes sont utilisés par des vérificateurs expérimentés qui utilisent leurs connaissances locales pour déterminer si des mesures plus poussées, telles qu'un contrôle fiscal, sont justifiées.

Les "taxes et impôts à risque" correspondent à une estimation des impôts et taxes associés aux revenus dont on peut supposer qu'ils n'ont pas été déclarés pour cause d'indiscipline fiscale. Les systèmes nationaux utilisent ce concept pour hiérarchiser la charge de travail sur la base du risque.

Analyse macroéconomique

77 L'ARC effectue des analyses macroéconomiques pour évaluer l'évolution de l'indiscipline fiscale et déterminer si les tendances des données économiques peuvent être annonciatrices d'un changement des niveaux d'observation. Par exemple, sur le graphique ci-dessous, l'évolution des recettes tirées de la TPS/TVH a été comparée à celle des dépenses de consommation et des importations. La comparaison effectuée avec les dépenses de consommation consacrées à des produits et services d'origine nationale montre que, dans l'ensemble, ces dépenses suivent de relativement près les recettes nettes tirées de la TPS/TVH. On note le même parallèle avec les niveaux d'importation, ce qui montre que les niveaux d'observation à l'égard de la TPS/TVH restent relativement cohérents.

Figure 5 : Évolution comparée de la TPS/TVH nette et des dépenses de consommation consacrées aux biens et services d'origine nationale



78 L'agence suit d'autres macro-indicateurs, tels que le nombre de personnes déposant une déclaration de revenus rapporté à la population âgée de plus de 15 ans, ou l'évolution comparée des recettes évaluées de l'impôt sur les bénéfices et des bénéfices des sociétés.

Processus d'identification des risques basés sur les dossiers à l'échelon national

79 Les processus d'identification et d'évaluation des risques à l'échelon national sont intégrés à plusieurs dimensions des travaux sur la discipline fiscale au sein de l'ARC. Ils produisent des analyses des risques de non-recouvrement au niveau des contribuables

et nous aident à concentrer nos efforts dans les domaines où les risques sont les plus élevés. Ils incluent des processus aux stades :

- de l'inscription des entreprises ;
- de l'identification des contribuables qui devraient être inscrits auprès de l'administration fiscale et qui ne le sont pas ;
- du traitement des déclarations ;
- du post-traitement ou du contrôle ; et
- de la perception de l'impôt.

Systèmes nationaux d'évaluation des risques et processus de contrôle

- 80 Une fois les déclarations traitées et considérées comme classées, l'administration les soumet à d'autres opérations dans le but d'identifier et estimer les risques. Ces informations sont à leur tour utilisées par les vérificateurs chargés de lutter contre l'indiscipline fiscale par le biais du programme national de vérification. Elles leur permettent de cibler leurs efforts d'amélioration de la discipline fiscale et les mesures d'exécution sur les secteurs où les risques sont les plus élevés.
- 81 Les systèmes nationaux d'évaluation des risques sur lesquels s'appuie ce processus examinent les attributs de l'ensemble des contribuables au regard de la discipline fiscale. Au Canada, cette population inclut les 23 millions de personnes déposant une déclaration à titre individuel (y compris les travailleurs indépendants), les 1,3 million de sociétés déposant une déclaration de bénéficiaires et les 2,5 millions de comptes assujettis à la TVA sur les produits et services.
- 82 Le programme national de vérification a été segmenté selon plusieurs dimensions, dont chacune est liée à un risque d'indiscipline spécifique. Certaines de ces dimensions se rapportent à des types de client particuliers et d'autres à des problèmes d'indiscipline particuliers. Elles incluent : l'impôt général sur le revenu, l'évasion fiscale, les taxes internationales, l'économie souterraine, les grandes entreprises, les comptes de la TVA sur les produits et services, le commerce électronique et les enquêtes au pénal. Les systèmes nationaux d'évaluation des risques sont soutenus par une analyse des risques selon chacune des dimensions de l'indiscipline identifiées. Les spécialistes de chaque domaine soutiennent activement les efforts visant à identifier ces risques spécifiques et à leur apporter une réponse appropriée en faisant profiter le programme de leur expérience et de leur savoir-faire analytique en matière d'identification et d'évaluation des risques.
- 83 Pour être efficaces, les systèmes nationaux d'évaluation des risques doivent disposer d'un volume suffisant de données leur permettant d'évaluer les risques d'indiscipline fiscale. Ils ont également besoin de critères ou de paramètres cognitifs pour pouvoir produire des inférences à partir de ces données. Des efforts considérables sont mis en œuvre pour réunir les données nécessaires à l'évaluation des risques et pour définir les critères sur la base desquels seront identifiés les risques.
- 84 Dans la perspective de l'identification et de l'estimation des risques, un large éventail de données sont intégrées dans une base de données relationnelle (data mart). Elles incluent :
- des informations tirées des déclarations ;
 - des informations provenant des états financiers des entreprises, y compris des données figurant dans certaines rubriques des comptes de résultat, des bilans et des états de rapprochement ;

- des correspondances entre programmes, qui permettent de dresser le profil des clients sur la base de recoupements entre les données de l'impôt sur le revenu, des comptes de paie des employeurs, des comptes de la TVA sur les produits et services et des comptes d'importation, des données sur les sociétés et leurs principaux actionnaires et sur les comptes des contribuables et leur conjoint ;
- des codes de classification sectoriels ;
- des liens vers certains fichiers de données à l'échelon des provinces tels que le fichier de la taxe de vente au détail et de l'évaluation foncière ; et
- des bases de données développées en interne qui servent à l'évaluation des risques, telles que les normes de bénéfices bruts et nets pour les secteurs d'activité et les régions économiques du Canada, d'autres normes de ratios financiers et les normes de revenu familial pour les quartiers définis par le système postal canadien.

Identification des cas d'indiscipline fiscale basée sur les connaissances

85 A partir des connaissances de ses vérificateurs expérimentés et de techniques statistiques et d'exploration des données, l'agence développe les critères qui, une fois juxtaposés aux informations de la base de données, permettent d'identifier les cas d'indiscipline potentiels et d'estimer les risques de non-recouvrement. Les vérificateurs identifient les problèmes d'indiscipline qu'ils rencontrent le plus souvent dans le cadre de leur activité au jour le jour. Forts de leur savoir-faire et de leurs connaissances, ils définissent ensuite les critères qu'utiliseront les systèmes nationaux informatisés pour identifier ces formes d'indiscipline. Ce sont plus de 190 séries de critères qui ont été élaborées jusqu'à présent. Par exemple :

- L'un des problèmes rencontrés dans le domaine des revenus tirés de la location tient au fait que la location de biens résidentiels n'est pas tarifée à la juste valeur du marché, ce qui permet au loueur de déclarer abusivement des pertes. L'administration utilise différents moyens pour identifier ces situations. Par exemple, à partir des données sur l'impôt foncier et les frais financiers, elle estime la véritable valeur de marché des biens et la valeur locative associée ;
- Les revenus non déclarés de l'économie souterraine sont un véritable problème pour l'administration fiscale. Plusieurs critères sont utilisés pour identifier les abus potentiels – par exemple, la vérification de la source et de l'utilisation des fonds et la comparaison des revenus familiaux déclarés par le contribuable avec ceux des familles du même quartier.

Exploration des données

86 Les connaissances des vérificateurs expérimentés sont complétées par des logiciels élaborés et puissants qui améliorent l'efficacité des systèmes. L'exploration des données est un exercice qui consiste à explorer et analyser par des moyens automatisés de grandes quantités de données pour découvrir des schémas et règles pertinents¹. Parmi les techniques types employées figurent des processus tels que les réseaux neuronaux et les arbres de régression. Pour simplifier, le logiciel d'exploration doit, à partir d'un ensemble de données, distinguer les caractéristiques des contribuables dont on a constaté (le plus souvent sur la base des résultats des vérifications passées) qu'ils étaient en situation d'inobservation de celles des contribuables qui observent la législation. Ces logiciels peuvent analyser des milliers de caractéristiques

¹ Berry et Linoff, "Mastering Data Mining", 2000

simultanément et détecter des schémas récurrents qui fourniront de nouveaux critères pour identifier l'indiscipline fiscale.

Outils automatisés de sélection de la charge de travail

87 Les systèmes nationaux sont rendus accessibles aux gestionnaires des programmes et aux centres d'impôts locaux de l'ensemble du pays par le biais du Système de mesures, d'établissement de profils et d'évaluation de l'observation (COMPASS). COMPASS est un outil logiciel d'intelligence économique et d'aide à la décision. Au cœur du système figurent des informations intégrées sur les caractéristiques de dépôt de déclaration et les risques d'indiscipline potentiels propres à chaque contribuable canadien. Ces informations proviennent des processus d'identification et d'estimation des risques tels que les a déterminés le système national d'évaluation des risques. Avec COMPASS, les gestionnaires des programmes peuvent rapidement analyser les risques par secteur d'activité, par zone géographique et selon d'autres critères statistiques et démographiques. Cela leur permet d'établir des plans de programme basés sur les risques. Les personnes qui calculent la charge de travail de vérification pour l'ensemble du pays utilisent COMPASS pour :

- accéder rapidement et sélectionner la charge de travail à haut risque dans un environnement de type Windows ;
- avoir un aperçu complet du profil des contribuables au regard de la discipline fiscale et, sur cette base, prendre des décisions concernant la charge de travail de vérification ;
- vérifier les théories de la discipline fiscale en utilisant des critères établis individuellement pour détecter les nouvelles formes d'indiscipline et de fraude ; et
- consulter les analyses et rapports des recherches sur l'indiscipline fiscale pour appuyer leurs décisions sur les moyens de lutter contre ce phénomène.

Les connaissances locales dans le processus de vérification

88 Au bout du compte, les agents qui calculent la charge de travail de vérification appliquent leurs propres connaissances locales pour décider s'il y a lieu d'effectuer un contrôle ou de prendre une autre mesure en matière d'observation. Prenons l'exemple suivant : il est possible que les systèmes nationaux détectent un contribuable du secteur agricole dont le bénéfice net est très éloigné de la norme qui prévaut pour ce type d'entreprise. Or, le préparateur local de la charge de travail de vérification saura, lui, que la modicité du bénéfice est attribuable, par exemple, aux dégâts infligés par la grêle. Les systèmes nationaux n'ont pas accès à ces informations, qui montrent en quoi les connaissances locales peuvent ajouter de la valeur au processus de prise de décision. Pour les aider à prendre leurs décisions, ces agents peuvent également utiliser d'autres types d'information tels que des indices confidentiels. En général, ces indices sont mis à jour à l'occasion d'un contrôle, par exemple lorsque le vérificateur constate qu'un paiement douteux a été effectué par le contribuable au profit d'une autre entreprise. Les indices peuvent aussi être livrés par des informateurs. Ce type d'information est actuellement intégré dans les systèmes nationaux.

Systèmes nationaux et informations stratégiques (analyse agrégée)

89 Les systèmes nationaux identifient les problèmes d'indiscipline éventuels et estiment les risques pour l'ensemble des contribuables. De ce fait, les résultats tirés des dossiers individuels peuvent être catégorisés puis agrégés. Les informations fournies par

l'analyse agrégée peuvent être utilisées pour illustrer la répartition des problèmes d'indiscipline par secteur, par zone géographique ou selon d'autres paramètres démographiques ou statistiques. Cela nous permet de cibler plus largement nos efforts en matière d'observation.

- 90 Par exemple, dans le domaine des revenus tirés de la location, dix-sept types de risque ont été identifiés (sur la base de critères définis par des vérificateurs expérimentés). En soumettant à ces critères l'ensemble des contribuables de ce secteur, il est possible de déterminer la fréquence d'occurrence des différents risques. Le tableau ci-dessous illustre la distribution des cinq principaux risques identifiés à la fois en termes de fréquence et de montant de l'impôt à risque. Ce type d'analyse nous a permis de focaliser notre attention plus spécifiquement sur les deux premiers risques, à savoir le fait que la valeur locative utilisée ne reflète pas la juste valeur de marché et la classification abusive des dépenses d'équipement en dépenses courantes.

Tableau 2 : Secteur de la location – Analyse des problèmes

Problème	Fréquence	Impôt à risque
Non-utilisation de la juste valeur de marché	56,799	\$ 150 317 464
Dépenses d'équipement/dépenses courantes	59 114	\$ 48 925 547
Fraction personnelle faible	15 590	\$ 14 547 613
Autres dépenses	17 727	\$ 12 348 795
Perte due à une déduction pour amortissement	3 894	\$ 5 170 858

- 91 Les systèmes peuvent également être utilisés pour analyser les risques de non-recouvrement associés à des problèmes d'indiscipline particuliers. Par exemple, l'ADRC a analysé les risques liés aux revenus non déclarés, eux-mêmes souvent associés à l'économie souterraine². S'agissant des revenus non déclarés, le problème d'inobservation est détecté principalement lorsque l'administration constate une incompatibilité entre les revenus déclarés et le train de vie du contribuable. Pour pouvoir tirer une telle conclusion, elle procède à une analyse exhaustive des données basée sur tout un arsenal de tests et de critères.
- 92 L'administration fiscale s'est aperçue que certains segments de l'économie souterraine, y compris les travailleurs au noir (des personnes qui exercent généralement un emploi salarié mais qui tirent des revenus secondaires, le plus souvent non déclarés, d'une activité indépendante), ainsi que les non-déclarants, n'étaient pas pris en compte dans cette analyse particulière. Bien que les travailleurs au noir aient été couverts par l'évaluation des risques associés à la non-déclaration de revenus, ils n'étaient pas inclus dans l'analyse car l'on ne disposait pas de connaissances *a priori* sur le secteur dans lequel ces individus exerçaient leur activité non déclarée. Malgré ces exclusions, les informations recueillies ont permis de dresser un profil satisfaisant de l'économie souterraine par secteur pour les personnes travaillant à leur compte et ont été utilisées pour faciliter les décisions liées à l'affectation des ressources et aux efforts de ciblage.

Mesure des performances des systèmes nationaux d'évaluation des risques

- 93 Les autorités mesurent les performances des systèmes nationaux en continu pour pouvoir vérifier leur aptitude à identifier les risques. Pour ce faire, elles comparent les résultats des contrôles pour différents groupes de risques estimés. Logiquement, à mesure que le risque estimé augmente, le montant des redressements effectués à l'issue des contrôles doit également augmenter. En examinant cette relation, on peut comparer

² Analyse des risques attribuables aux revenus non déclarés effectuée par la Direction des recherches sur l'observation, février 2000

l'effet des mesures de ciblage basées sur les systèmes nationaux avec l'effet qui serait obtenu si les contrôles étaient sélectionnés de manière aléatoire. Les études récentes de l'ADRC montrent que le facteur amplificateur ('lift') du ciblage est de 4.0 à 10.0 fois l'effet sans ciblage en fonction du système de risques considérés (impôt sur le revenu individuel, impôt sur les bénéfices des sociétés ou TVA sur les produits et services).

***Lift** est une mesure de l'efficacité des modèles prédictifs, calculée sous la forme d'un ratio entre les résultats obtenus avec ou sans le modèle en question. Elle mesure le degré d'amélioration obtenu lorsque les dossiers sont sélectionnés sur la base des estimations du risque fournies par les systèmes nationaux.*

Processus d'amélioration continue

- 94 Les résultats des contrôles sont également utilisés dans le cadre du processus d'amélioration continue. Par exemple, les chercheurs examinent les dossiers pour lesquels les systèmes nationaux d'évaluation des risques n'ont estimé aucun risque mais qui ont donné lieu à des redressements significatifs à la suite d'un contrôle. Une étude récente de ce type menée par l'ARC sur les travailleurs indépendants a constaté de tels écarts dans la modélisation de l'inobservation associée à une rubrique particulière de la déclaration de bénéfices commerciaux et dépenses professionnelles. Suite à cette analyse, onze recommandations d'amélioration ont été formulées.
- 95 D'autres procédures d'amélioration continue sont également en place. Ainsi, une équipe de spécialistes en contrôles fiscaux recrutés partout dans le pays identifient les nouvelles tendances en matière d'activité économique et d'observation, modélisent de nouveaux critères pour identifier l'indiscipline et valident et affinent les critères existants. Enfin, pour améliorer les systèmes nationaux, l'administration intègre régulièrement de nouvelles sources de données utiles pour l'évaluation des risques.

Le cadre de mesure de l'observation (CMO)

- 96 Il s'agit d'une méthode de suivi de l'observation et d'évaluation et de perfectionnement de notre approche dans ce domaine. Grâce à son caractère systématique, elle pourra fournir une vue cohérente de la situation en matière d'observation à tout moment dans le temps. Le CMO permettra aux décideurs de :
- comprendre les tendances de l'observation et leurs liens avec les programmes et initiatives actuels ;
 - identifier les domaines dans lesquels il est nécessaire de modifier ou d'ajuster les stratégies d'observation ; et
 - prendre conscience des nouvelles tendances de l'indiscipline fiscale qui mériteront toute leur attention à l'avenir.
- 97 Le CMO s'articule autour des *indices d'observation*, qui suivent les tendances de l'observation à l'aide d'un ensemble de mesures de substitution tirées de plusieurs sources de données internes et externes. Ces indices servent également à identifier les risques et les problèmes d'observation méritant des études plus poussées et à évaluer l'impact des stratégies et initiatives sur l'observation. Ils sont basés sur des définitions parfaitement claires de l'observation et sont élaborés pour des catégories de clients spécifiques.
- 98 L'ARC a recensé quelque 150 indices d'observation devant être élaborés et mis en œuvre dans le cadre du CMO. Elle suivra ces indices annuellement et obtiendra ainsi

une vision globale de la situation selon chacune des dimensions de l'observation (inscription, dépôt, déclaration et paiement). Nous sommes en train de développer un système d'information qui améliorera nos capacités de suivi et d'établissement de rapports sur l'observation.

- 99 En conclusion, l'ARC a entrepris de faire observer la législation fiscale en poursuivant une approche basée sur la gestion des risques. Elle s'efforce d'identifier et évaluer les risques liés à l'observation et de comprendre les facteurs sous-jacents qui contribuent au risque. Lorsque nous élaborons nos stratégies en matière d'observation, nous nous concentrons sur ces facteurs sous-jacents et nous veillons à mesurer l'impact de ces stratégies et à développer des procédures de retour d'informations et de suivi, garanties d'une amélioration continue. L'analyse forme la base de la prise de décision, et notre approche utilise des outils aussi divers que les données, la technologie informatique, les méthodologies statistiques et économiques, les connaissances et la perspicacité humaines.

Étude de cas 3 : Méthode décentralisée/non automatisée (Administration fédérale des contributions de Suisse)

- 100 Pour comprendre la méthode d'évaluation des risques de l'AFC, il est nécessaire au préalable d'avoir quelques informations sur le système fiscal suisse. La Suisse est une fédération (on parle aussi fréquemment de Confédération) de 26 cantons qui ont leur propre législation fiscale, leur propre système d'administration de l'impôt et des pratiques et relations spécifiques vis-à-vis de leurs administrés. La Suisse est l'un des rares pays où il n'existe pas de régime d'auto-évaluation pour les impôts directs.
- 101 En général, le dossier fiscal de chaque contribuable (particulier ou entreprise) fait l'objet d'une vérification initiale et les revenus et le capital du contribuable sont déterminés en fonction de la législation et des pratiques locales. Si des doutes surviennent à l'issue de cette première vérification, l'administration demande des informations spécifiques supplémentaires au contribuable et, si l'agent des impôts le juge nécessaire, le service des contrôles fiscaux est sollicité pour examiner les comptes des dernières années. Dans un contexte de stricte limitation des coûts, les contrôles aléatoires approfondis sont rares pour ce qui concerne les impôts directs, mais d'autres services de l'administration fiscale (principalement les services chargés de la TVA et de l'imposition à la source des dividendes) fournissent des données utiles pour les enquêtes ultérieures.
- 102 Ce système est compatible avec une méthode d'évaluation dans laquelle les antécédents de chaque personne ou entreprise en matière de discipline fiscale sont connus et consignés par l'agent des impôts lui-même. Les données permettant de sélectionner les dossiers proviennent en majorité des agents des impôts chargés de l'évaluation, mais aussi des tribunaux, à qui il arrive souvent d'imposer un contrôle pour résoudre les cas litigieux. Il n'existe pas de procédure formelle de sélection des dossiers – celle-ci repose entièrement sur les compétences et l'intuition humaines.
- 103 Cependant, la grande majorité des ajustements fiscaux sont effectués directement par l'agent des impôts, de sorte que ni contrôles fiscaux ni amendes ne sont nécessaires. En général, ces corrections, qui portent sur de faibles montants, sont nécessaires dans 75 pour cent de l'ensemble des cas (sociétés) et concernent des déductions fiscales non acceptées (soit parce qu'elles sont excessives soit parce qu'elles ne sont pas motivées). Des informations supplémentaires sont demandées au contribuable pour environ 72 pour cent des déclarations déposées, et 2 pour cent seulement des contribuables reçoivent la visite d'un contrôleur des impôts.

- 104 Ce système ne peut fonctionner qu'avec un régime non fondé sur l'auto-évaluation. De fait, pour les contributions auto-évaluées telles que la TVA (introduite en 1995), les cotisations de sécurité sociale des employeurs et les impôts à la source pour les non-résidents, le système montre ses limites. Pour cette raison, le service de la TVA travaille également à la constitution d'une base de données sur les risques d'indiscipline dans le but d'améliorer l'efficacité des contrôles.
- 105 A l'heure actuelle, le défi le plus important ne concerne pas le niveau de savoir-faire technique nécessaire à l'établissement de cette méthode automatisée, mais tient au manque de données disponibles sous une forme normalisée et aux obstacles organisationnels. Ces difficultés tiennent au fait que la TVA est une taxe fédérale administrée par l'Administration fédérale des contributions, tandis que tous les impôts directs sont administrés par les cantons (qui utilisent des systèmes informatiques très différents).

Étude de cas 4 : Identification combinée des risques, centralisée/décentralisée (UK Inland Revenue)

- 106 Le système d'identification des risques inhérents aux petites et moyennes entreprises qu'utilise actuellement l'Inland Revenue pour administrer les impôts directs au Royaume-Uni est relativement récent. Son origine remonte à l'introduction d'un système d'auto-évaluation (self-assessment, SA) de l'impôt sur le revenu en 1996/97.
- 107 Avant de décrire en détail le processus d'évaluation des risques utilisé pour les déclarations d'auto-évaluation, il faut signaler que la structure de l'administration du système fiscal britannique reconnaît différents niveaux de risque correspondant à différentes catégories de contribuables. A l'heure actuelle, environ 27 millions de contribuables sont assujettis à l'impôt sur le revenu au Royaume-Uni, mais 9 millions seulement d'entre eux doivent remplir une déclaration annuelle de revenus.
- 108 Les autres contribuables sont pour l'essentiel des personnes dont le seul revenu ou le revenu principal (tiré de l'emploi et/ou de l'épargne) est soumis à une retenue à la source. Les revenus de l'emploi sont généralement soumis à une retenue à la source par l'employeur dans le cadre du régime 'Pay As You Earn'. Si la majorité de ces employés sont exemptés de l'obligation de remplir de déclaration annuelle de revenus, c'est parce que les possibilités de non-déclaration et d'indiscipline sont beaucoup plus restreintes pour cette catégorie de population.
- 109 Les employeurs doivent remplir des déclarations annuelles qui font l'objet de vérifications.
- 110 Le processus décrit ci-dessous se concentre sur le risque de déclaration erronée et forme la base du programme d'enquêtes de l'administration. (Dans ce contexte, le mot enquête s'entend comme synonyme de contrôle fiscal).
- 111 Les capacités de notation des risques et d'établissement de profil se sont également révélées très utiles dans d'autres contextes :
- Elles facilitent l'identification des clients et des groupes de clients qui bénéficieront de traitements autres, tels que « l'enabling » (renforcement de l'autonomie) ou le « leverage » (effet de levier) (voir le document compagnon de l'OCDE, *Managing and improving Tax Compliance*, à partir de la page 11) ;

- Les informations de tiers (TPI) sont d'une aide très précieuse pour identifier les risques associés à la population qui n'est pas tenue d'établir une déclaration annuelle.
- 112 Pour apporter une réponse plus large aux risques associés à la population non déclarante et, avant cela, aux risques de non-inscription auprès de l'administration fiscale, il est nécessaire de compléter ce processus par d'autres systèmes d'information :
- notre stratégie vis-à-vis de l'économie souterraine repose sur des références croisées entre des informations provenant de différentes sources officielles, des services d'aide téléphonique, des informations accessibles au public et nos propres renseignements confidentiels nous permettant de détecter de manière proactive les personnes inconnues de notre système et d'évaluer les risques correspondants ;
 - en marge de l'utilisation de nos bases de données TPI, nous identifions les risques associés à la population non déclarante par le biais d'un examen actif aux points de contact avec l'administration fiscale (par exemple à l'occasion d'une demande de remboursement pour frais) et par le biais d'informations découvertes lors de contrôles formels auprès des employeurs et des sous-traitants.

Base statutaire de l'évaluation des risques

- 113 Au Royaume-Uni comme dans d'autres pays, l'auto-évaluation a entraîné une modification des responsabilités du contribuable et de l'autorité fiscale. Avant l'introduction de ce régime, les inspecteurs des impôts devaient examiner chaque déclaration et déterminer s'il y avait lieu de procéder à un redressement sur la base des chiffres figurant dans la déclaration ou de poser des questions. Dans le régime de l'auto-évaluation, l'Inland Revenue n'est plus obligée d'examiner chaque déclaration mais conserve le droit d'enquêter sur n'importe quelle déclaration.
- 114 Cela a permis à l'Inland Revenue :
- d'introduire de nouvelles techniques d'identification des risques, ciblées sur les déclarations à haut risque ;
 - de lancer un programme d'enquêtes sur des déclarations sélectionnées de manière aléatoire, de manière à obtenir des informations précieuses sur le niveau d'observation au sein de la population et de différents groupes de contribuables ;
 - de dissocier le traitement des déclarations et l'identification des risques, avec à la clé une objectivité et une cohérence accrues du processus d'identification des risques.
- 115 Parmi les infrastructures informatiques utilisées à l'appui du processus d'auto-évaluation, un système saisit les informations figurant dans les comptes standard des petites et moyennes entreprises. Avant 1996/97, les petites entreprises accompagnaient leur déclaration fiscale d'un état de leurs bénéfices commerciaux et de leurs dépenses professionnelles. La présentation de ce document n'était pas normalisée et les informations n'étaient pas saisies électroniquement. Depuis l'adoption du régime d'auto-évaluation, les entreprises doivent présenter les informations figurant dans les comptes standard (Standard Accounts Information, SAI) dans un format spécifique permettant d'intégrer les données financières dans un processus d'évaluation des risques automatisé.

- 116 Le système informatique comprend par ailleurs un outil d'aide à la décision basé sur les connaissances qui alloue à chaque déclaration une note de risque. Il est accompagné d'un outil d'établissement de profil qui permet aux Responsables de la conformité de l'Inland Revenue de sélectionner les déclarations qui répondent à un profil défini en vue d'examens supplémentaires.
- 117 Ces informations sont stockées dans un entrepôt de données, qui contient également des informations provenant d'autres sources, principalement les déclarations annuelles obligatoires produites par les institutions financières ou d'autres organismes, qui reçoivent ou versent de l'argent pour le compte de tiers (par exemple, les déclarations annuelles sur lesquelles les banques consignent les intérêts versés sur les comptes d'épargne). Le terme générique 'Third Party Information' (TPI) décrit les informations reçues de parties autres que le contribuable. Les TPI sont également stockées dans l'entrepôt de données et peuvent être comparées aux informations figurant dans les déclarations.
- 118 Le lecteur trouvera dans la suite du document des détails sur les types d'information collectés et sur l'établissement des profils de risque.

Structure organisationnelle

- 119 Suite à l'abandon de la méthode d'examen individuel et manuel des déclarations au profit d'une évaluation objective des risques basée sur les profils, l'Inland Revenue a également modifié l'organisation de son réseau d'agences locales pour qu'elle reflète ce changement d'orientation.
- 120 Avant cette réorganisation, c'est l'équipe chargée des enquêtes ou des contrôles qui effectuait également l'identification des risques. Désormais, chaque agence locale comprend une unité spécialisée de renseignement et d'analyse des risques (RIAT) dont la fonction principale est d'évaluer les risques que comportent toutes les déclarations de leur zone géographique et d'identifier les dossiers individuels nécessitant une enquête. Les enquêtes sont ensuite menées par d'autres équipes de l'agence locale.
- 121 Le réseau d'agences locales est administré par sept bureaux régionaux. Au siège de l'Inland Revenue, une équipe de soutien à la fourniture de services (Service Delivery Support (Compliance) team) définit les objectifs, les politiques, les procédures et les priorités de l'identification des risques dans les différentes régions.

Différents types d'enquête pour différents risques

- 122 Les causes des erreurs de déclaration sont multiples : erreur d'inattention, compréhension erronée ou interprétation ambiguë d'une rubrique particulière de la législation fiscale, ou encore malhonnêteté. Le programme d'enquêtes de l'Inland Revenue répartit les enquêtes en deux catégories :
- enquête complète – tous les risques présents dans la déclaration devant être pris en compte, y compris le risque que la déclaration soit fondamentalement incorrecte ;
 - enquête ciblée – enquête ciblée sur un ou plusieurs thèmes ou risques spécifiques de la déclaration.

Procédure d'identification des risques

- 123 La procédure d'identification des risques de l'Inland Revenue amalgame des approches centralisées et décentralisées à deux égards :
- une portion des enquêtes complètes sont sélectionnées localement mais pilotées à l'échelon central, les autres enquêtes étant sélectionnées localement ;
 - la sélection locale des dossiers s'appuie sur un système centralisé et automatisé d'évaluation des risques, qui permet aux agences locales d'établir le profil des contribuables à l'aide d'un système de règles et de paramètres de risque cohérent sur le plan national.
- 124 En outre, une partie des enquêtes complètes est sélectionnée de manière aléatoire. On trouvera des informations détaillées sur le programme d'enquêtes aléatoires de l'Inland Revenue dans l'ouvrage compagnon de ce document, *Étude des programmes de contrôles aléatoires dans les pays de l'OCDE*.
- 125 Le tableau ci-dessous décrit la composition estimée du programme d'enquêtes complètes de l'Inland Revenue pour 2003/4.

Tableau 3 : Le programme d'enquêtes complètes de l'Inland Revenue pour 2003/04

Méthode de sélection	Sélection centralisée/locale	% du programme d'enquêtes
Enquêtes aléatoires	Dossiers sélectionnés à l'échelon central	10 %
Pilotage central	Identification centralisée des secteurs d'activité ou thèmes à haut risque spécifiques – sélection locale des dossiers individuels	35 %
Sélection locale	Sélection locale des enquêtes	55 %

Segmentation de la population d'entreprises

- 126 Chaque agence locale segmente la population d'entreprises de sa zone en fonction du niveau de risque. Le segment des travailleurs indépendants et des petites et moyennes entreprises est subdivisé en trois catégories – petites, moyennes et grandes entreprises – sur la base du chiffre d'affaires. Les grandes sociétés sont classifiées selon un système plus élaboré, qui tient compte du niveau de chiffre d'affaires, de la structure de groupe, du type d'activité, des aspects liés à la fiscalité internationale et des éventuels antécédents d'évasion fiscale. En ce qui concerne les contribuables autres que les entreprises dont la situation est particulièrement complexe, l'évaluation des risques est effectuée par des agences spécialisées.

Évaluation des risques dans les agences locales

- 127 Au niveau des agences locales, la sélection des dossiers individuels s'effectue sur la base de projets organisés par le gestionnaire de la RIAT. Les objectifs de chaque projet sont fixés avant que ne débutent les travaux d'identification des risques au sens propre, ce qui implique de définir le type de risque, le secteur d'activité ou le contribuable visés par l'identification.

- 128 Généralement, en début de processus, l'administration établit un profil des contribuables/risques ciblés qui formera la base des requêtes adressées à la base SA Data Mart. Cette opération aboutit à la constitution d'une liste de déclarations remplissant les critères prédéfinis (le 'profil'). Plus loin dans cette section, le lecteur trouvera des détails supplémentaires sur les types de données qui peuvent être inclus dans une requête, y compris la note de risque attribuée à une déclaration.
- 129 L'une des fonctions importantes de la base SA Data Mart consiste à calculer une note de risque pour chaque déclaration. Un large inventaire de règles et de paramètres permet de noter la complexité, l'incohérence et les ratios d'activité présents dans chaque déclaration.
- 130 Il est important de noter que pour la sélection des dossiers individuels, la note de risque générée par le système automatisé donne simplement une indication des dossiers susceptibles de comporter un degré de risque élevé. Cette note n'est que l'un des éléments d'information pris en compte pour sélectionner les dossiers à contrôler.
- 131 Les autres facteurs importants pris en compte dans l'identification des dossiers incluent les sources locales de renseignements, les résultats des enquêtes passées qui désignent les secteurs d'activité ou les rubriques à haut risque, ainsi que les connaissances personnelles et l'expérience du personnel de la RIAT.

Programme d'enquêtes aléatoires

- 132 Plus récemment, les résultats du programme d'enquêtes aléatoires ont été utilisés pour alimenter le processus de sélection des dossiers sur la base des risques. Ces résultats ont été soumis à des exercices d'exploration des données et d'analyse par grappes qui avaient pour but de faire ressortir les groupes de caractéristiques traduisant un niveau de risque élevé. Ces résultats ont été utilisés pour la sélection centralisée des dossiers à contrôler (une partie des dossiers étant choisis de cette manière) et ont été mis à la disposition des agents de la RIAT pour faciliter les opérations de sélection locales.

Changements organisationnels

- 133 Au Royaume-Uni, l'introduction de la nouvelle méthode d'évaluation des risques s'est heurtée à quelques résistances au sein de l'organisation, en raison du manque de confiance initial des enquêteurs, habitués jusque-là à sélectionner eux-mêmes leurs dossiers. Ce problème est commun à toutes les administrations qui ont introduit des procédures centralisées d'évaluation des risques en lieu et place de procédures basées sur 'l'intuition' des contrôleurs. Pour le corriger, on a accordé la priorité à l'amélioration des partenariats et des échanges de savoir-faire entre les équipes d'évaluation des risques et les équipes d'enquête.

La base SA Data Mart et le système de notation des risques

- 134 La base SA Data Mart est un système d'aide à la décision qui a pour fonction d'attribuer un indice de risque et de complexité aux déclarations d'auto-évaluation et d'aider à l'identification des dossiers à contrôler. Elle fournit :
- des notes de risque pour chaque déclaration et des informations provenant de tiers (stockées dans un entrepôt de données) ;
 - un outil d'établissement de profil pour faciliter la sélection des dossiers à contrôler ;

- des formulaires standard qui aident le personnel à planifier les profils (ceux-ci doivent en effet être soigneusement préparés avant que ne puisse commencer le travail sur SA Data Mart).
- 135 Les utilisateurs accèdent à SA Data Mart par le biais de leur ordinateur. Les gestionnaires doivent s'assurer que les enquêteurs savent en quoi la base SA Data Mart peut les aider dans leur travail.
- 136 Actuellement, SA Data Mart stocke les données d'auto-évaluation et les données TPI dans des espaces séparés. S'agissant des données d'auto-évaluation, le système conserve une copie des informations concernant les contribuables sélectionnés, qui incluent :
- les données des déclarations de revenus et des pages supplémentaires ;
 - des données sur la période d'exigibilité ;
 - des notes de risque et une évaluation détaillée des risques.
- 137 Les données TPI concernent principalement les comptes d'épargne et autres véhicules financiers et proviennent des déclarations annuelles des institutions financières. Pour ces données, le système conserve (pour les dossiers sélectionnés) une copie :
- des données TPI et signes agrégés ;
 - des notes de risque et de l'évaluation détaillée des risques.
- 138 Les informations contenues dans la base SA Data Mart proviennent de détails figurant sur les déclarations SA, de données spécifiées transférées depuis les registres des contribuables auto-évalués dans le cadre du travail journalier (par exemple, signaux sur la conformité, codes d'activité professionnelle et adresses), et données TPI et signaux agrégés.
- 139 Les informations stockées dans la section données d'auto-évaluation sont transférées à la base SA Data Mart chaque semaine. Le système détermine les notes de risque de chaque contribuable à l'aide de règles qu'il applique aux données issues des déclarations d'auto-évaluation, de quelques pages supplémentaires, de certains détails spécifiés et de signes sur la conformité figurant dans les registres des contribuables auto-évalués. Ces règles et paramètres sont le fruit de plusieurs années de recherche et s'appuient sur l'expérience des agents chargés de la conformité et sur les anciennes méthodes de sélection manuelle des dossiers.
- 140 Les règles allouent des notes de risque aux caractéristiques particulières de chaque déclaration. En général, il s'agit d'identifier la complexité, l'incohérence et les ratios d'activité sortant des marges attendues ou reflétant un changement significatif. Des ensembles de règles distincts sont appliqués aux revenus et gains non commerciaux.
- 141 Plus une déclaration est complexe, plus le risque de non-conformité due à l'erreur, à la mauvaise compréhension, à l'ambiguïté ou à l'opportunisme est élevé. Une déclaration faisant état de revenus ou de gains de sources et de natures multiples obtiendra une note de risque plus élevée qu'une déclaration où les revenus sont faibles et proviennent d'une seule source.
- 142 L'incohérence transparaît dans certaines informations contradictoires – par exemple lorsque le montant indiqué dans la rubrique 'perte de l'année précédente' est différent du montant indiqué dans la déclaration de l'année précédente ; lorsque le bilan n'est pas équilibré ; ou lorsque les intérêts des comptes d'épargne ne correspondent pas aux informations reçues de tiers tels que les banques.

- 143 Les ratios économiques se concentrent sur une série d'indicateurs que l'on peut comparer aux normes du secteur d'activité et dont on peut détecter les changements inhabituels ou vérifier la cohérence interne. Ces ratios incluent par exemple les taux de bénéfices bruts, le ratio stocks/achats, le ratio revenus commerciaux/coûts de main-d'œuvre, etc. La base de connaissances comprend près de 170 règles commerciales distinctes.
- 144 Une fois les notes de risque attribuées, toutes les informations sont transférées à la base SA Data Mart qui établit les profils sur la base des données et règles dont elle dispose. Les utilisateurs peuvent :
- spécifier les rapports à inclure dans les profils ;
 - sélectionner les données à utiliser pour l'établissement des profils ;
 - préparer des profils pour l'examen de la conformité ;
 - enregistrer les informations dans des dossiers privés ;
 - imprimer des listes de dossiers sélectionnés (si nécessaire) ;
 - manipuler des rapports en format Excel ;
 - envoyer les dossiers inclus dans les profils d'auto-évaluation vers les listes de travaux (Work Lists) ;
 - demander un rapport de notes de risque individuelles et envoyer les dossiers qu'il contient à la Work List.
- 145 Compte tenu de la masse de données disponibles, les utilisateurs requièrent généralement les profils pour un traitement dans les 24 heures. Pour utiliser les informations de la base SA Data Mart de manière efficace, il importe de connaître la nature des informations et de savoir comment elles sont traitées.
- 146 Les différents types de rapports d'auto-évaluation disponibles portent généralement le nom des pages des déclarations auxquelles ils correspondent. La totalité des détails de chaque rapport et la liste complète des faits que peuvent sélectionner les utilisateurs lorsqu'ils compilent leurs rapports sont accessibles :
- Barème croisé (Cross Schedule) – récapitule les risques associés à toutes les sections de la déclaration ;
 - Informations spécifiées ;
 - Emploi ;
 - Note de risque individuelle ;
 - Formulaire de déclaration individuel ;
 - Impôts fonciers ;
 - Associé ;
 - Association de personnes ;
 - Risque ;
 - Profession libérale ;
 - Petits barèmes (Small Schedules).

- 147 Le processus automatisé d'évaluation des risques génère trois types de note de risque, 'Risk SA', 'Risk TPI' et 'Risk Total', que l'on retrouve dans la plupart des rapports. Ces notes portent sur la totalité des risques présents dans l'ensemble des barèmes, et non pas uniquement sur l'ensemble des risques présents dans le barème particulier qui s'applique au rapport demandé :
- risk SA - total des règles SA amorcées ;
 - risk TPI - total des règles TPI amorcées ;
 - risk Total – somme de ces deux totaux.
- 148 Les utilisateurs peuvent entrer des critères supplémentaires pour affiner leur sélection, par exemple, un 'Risk Total' supérieur à 25. Ils peuvent également limiter le nombre de dossiers en indiquant une note de risque. Signalons que la notation des risques varie sensiblement d'une règle à l'autre, et qu'il faut donc s'assurer que la note utilisée est compatible avec toutes les règles utilisées.
- 149 Le rapport 'SA Risk' permet aux utilisateurs d'établir des profils sur la base des règles amorcées, et notamment de la note associée à ces règles. Les rapports à règles multiples indiquent chaque règle individuelle accompagnée de la liste des contribuables pour lesquels la règle a été amorcée. En exportant le rapport vers Excel, les utilisateurs peuvent trier les éléments de la liste dans un autre ordre qui leur convient.
- 150 Le système permet également de générer un calcul des ressources du contribuable, c'est-à-dire de ses revenus et gains nets, prenant en compte la totalité des revenus et dépenses détaillés connus. Les rapports peuvent spécifier si les informations provenant de tiers doivent être incluses ou non et produire le montant du revenu total uniquement.
- 151 L'auto-évaluation de chaque contribuable est associée à une année fiscale spécifique et les utilisateurs peuvent demander des profils couvrant plus d'une année en saisissant le nombre d'années voulu parmi les critères de sélection.
- 152 Chaque page soumise par un contribuable au titre de l'exercice d'une profession libérale est associée à un code d'activité professionnelle (TCN). Tous les TCN sont stockés dans la base SA Data Mart et sont utilisés pour les rapports 'Association de personnes', 'Profession libérale' et 'Risque'.
- 153 Les 'Area Compliance Plans' servent à planifier les travaux relatifs à la conformité de chaque agence. Les agences doivent avoir une idée de l'éventail des dossiers qu'elles ont à traiter. Il est possible de produire un ensemble de profils de recherche pour obtenir une image relativement précise de la clientèle auto-évaluée de l'agence (il faut cependant garder à l'esprit que ces profils ne prennent en compte que les déclarations qui ont été saisies).
- 154 Les profils les plus complets et de la meilleure qualité sont ceux qui sont établis lorsque l'essentiel des déclarations de l'année a été saisi. Par conséquent, il faut décider lors de la planification à quel moment les différents profils doivent être produits.

Étude de cas 5 : Analyse des risques associés à l'impôt sur le revenu et à la TVA (Ministère fédéral des Finances de l'Autriche)

- 155 En Autriche, l'imposition de l'ensemble des bénéficiaires/recettes assujettis à l'impôt sur le revenu et des ventes assujetties à la TVA (deux impôts fédéraux payés séparément mais sous le même identifiant fiscal, avec paiements anticipés) intervient généralement quelques mois après la fin de l'année calendaire (et fiscale), peu de temps après le dépôt des déclarations par les contribuables. Dans le cas de certains contribuables, l'année calendaire peut être différente de l'année fiscale et la date limite de dépôt des déclarations peut être reculée).
- 156 Dans le cas de la TVA, les entreprises doivent déposer des "déclarations de TVA préliminaires" sur une base mensuelle ou trimestrielle (en fonction du montant de leur chiffre d'affaires) ; jusqu'à une date récente, les entreprises soumises au régime de TVA standard pouvaient remplacer ces dépôts multiples par un paiement unique de la TVA due à une date définie.
- 157 Une évaluation formelle (informatisée) est envoyée au contribuable sur la base de la déclaration (papier) qu'il a déposée (les chiffres figurant sur les déclarations sont auto-évalués par les contribuables et servent de données d'entrée au centre des impôts). Quelques déclarations font l'objet de vérifications spécifiques, mais la plupart ne sont pas contrôlées (exception faite des vérifications habituelles "simples" : vérification que la déclaration est complète ; correction formelle/"logique contextuelle" des chiffres ; etc.)
- 158 Dans "l'ancien" système, la sélection des déclarations devant faire l'objet de vérifications spécifiques (par exemple de contrôles fiscaux sur le terrain) était basée non pas sur l'analyse des risques mais sur les capacités allouées à la sélection aléatoire (prédéfinies annuellement) et sur d'autres critères de sélection particuliers (par exemple, les entreprises n'ayant pas été contrôlées depuis longtemps). Une fois déposées, l'ensemble des déclarations faisaient l'objet d'une "vérification simple" par informatique (voir ci-dessus).
- 159 Il existe deux systèmes d'analyse des risques distincts (et actuellement indépendants) pour l'impôt sur les bénéfices et la TVA. Le système applicable à la TVA est utilisé depuis plusieurs années, et celui applicable à l'impôt sur les bénéfices entrera en vigueur au début de 2004 (il portera sur l'année fiscale 2003).

Systèmes d'analyse des risques liés à l'impôt sur les bénéfices

- 160 Les entreprises soumises au régime régulier doivent accompagner leur déclaration d'un bilan et d'un compte de résultat. Pour les entreprises dont les bénéfices/le chiffre d'affaires sont inférieurs au "seuil de tenue de livres", il suffit d'envoyer au centre des impôts un état résumé des recettes et dépenses (aujourd'hui intégré sous une forme standard à la déclaration). Pour les entreprises qui déclarent un revenu particulièrement faible, l'impôt est une somme forfaitaire.
- 161 Le contribuable doit évaluer lui-même ses revenus annuels et les répartir en sept catégories différentes (revenus tirés de l'agriculture et de la sylviculture, des services professionnels, d'entreprises commerciales, etc.). Lorsqu'une catégorie comprend plusieurs "sources de revenus", toutes ces sources doivent être additionnées. Le contribuable doit également indiquer les dégrèvements d'impôt/crédits/taux spéciaux/"charges exceptionnelles" et "dépenses spéciales" (telles que définies par la législation fiscale)/etc. qu'il souhaite faire prévaloir dans le calcul de son impôt. Le

centre des impôts reçoit également certaines données sous forme électronique dans le cadre du régime d'imposition à la source (par exemple, des employeurs et des banques).

- 162 C'est ici que devraient intervenir les changements introduits par le nouveau système d'analyse des risques. A partir de l'année fiscale 2003, les entreprises devraient envoyer leur déclaration par Internet, en donnant toutes les informations utiles (telles que définies ci-dessus) sous forme électronique. Il fournira par ailleurs des données supplémentaires provenant de postes spécifiques du bilan et du compte de résultat (ou de la synthèse des recettes et dépenses ; il est actuellement envisagé d'abandonner complètement les versions papier, et l'on attend une décision définitive sur cette question). Il lui faudra également communiquer des informations plus générales, notamment des informations détaillées sur les différents types d'activité dans lesquels il est engagé ; sur les changements d'activité intervenus pendant l'année, etc.
- 163 Le nouveau SAR effectuera des recoupements et des correspondances entre toutes ces informations (y compris l'historique des dossiers) et les évaluera et les comparera en fonction de règles définies et d'autres critères d'évaluation des risques, assignant des "niveaux de risque" (actuellement sur la base de critères oui/non) à chaque déclaration. Ce processus débouchera sur une liste de contribuables classés par niveau de risque (avec marquage spécial des contribuables à risque "élevé") :
- Si le niveau de risque est supérieur à un seuil défini, la déclaration (contribuable) sera contrôlée par un inspecteur de terrain (ou examinée en détail au centre des impôts), AVANT QUE l'évaluation ne soit envoyée au contribuable (prévision : environ 5 pour cent des déclarations) ;
 - Si le niveau de risque est inférieur au seuil, l'évaluation sera envoyée automatiquement (sous forme informatisée) au contribuable sur place. La déclaration (ou le contribuable) pourra faire l'objet d'une vérification supplémentaire ULTÉRIEUREMENT, dans les 1/5/10 années qui suivent (prévision : environ 20 pour cent des déclarations), ou n'être pas revérifiée (selon le niveau de risque et le jugement des experts) ; le nombre légal d'années (1/5/10) dépendra du type de "contrôle" effectué et de ses résultats, ainsi que des détails des procédures ;
 - De plus, certaines déclarations (contribuables) seront sélectionnées pour un contrôle fiscal standard, normalement dans les 5 (ou 10) années suivantes, selon des critères de sélection autres que ceux appliqués par le SAR (par exemple, selon les capacités de contrôle disponibles ; par sélection aléatoire ; ou sélection des dossiers qui n'ont pas été contrôlés depuis longtemps ; etc.). Ces déclarations devraient par ailleurs servir de "groupe de contrôle" pour le SAR.
- 164 Les résultats de l'ensemble des vérifications et contrôles fiscaux (affinés) qui seront mis en œuvre devraient contribuer à l'amélioration des capacités d'identification des risques/d'évaluation des risques/(et, ultérieurement, d'estimation de l'impôt dû) du logiciel du SAR (retour d'information/"système d'apprentissage").
- 165 Le système sera développé/mis en œuvre par étapes. Le processus a démarré en février 2003 avec la possibilité pour les particuliers dont la situation fiscale est simple d'envoyer leur déclaration par Internet ("*Finanz-Online*"). A partir du début 2004, tous les contribuables (y compris les sociétés) procéderont de la sorte et une première sélection "approximative" basée sur les risques sera lancée ("*e-Finanz*"). Les déclarations qui n'auront pas été envoyées électroniquement seront saisies dans le système informatique via le centre des impôts (selon ce qui a été décidé pour l'instant).

Systèmes d'analyse des risques liés à la TVA (actuellement en vigueur)

- 166 Par le passé, l'administration fiscale sélectionnait occasionnellement des dossiers de TVA particuliers pour les soumettre à des vérifications spécifiques (par exemple des contrôles fiscaux) selon une méthode de sélection manuelle à critère unique. Il y a quelques années, elle s'est aperçue que cette méthode ne parvenait plus guère à toucher sa cible. De même, compte tenu de la réduction des ressources humaines disponibles et du montant élevé des impôts à risque, il lui fallait trouver un système de sélection "multidimensionnel" amélioré pour réussir à mieux cibler les dossiers de TVA douteux (et, le cas échéant, frauduleux). Ce nouveau système est basé sur les paramètres suivants :
- facteurs de risque objectifs ('durs' et 'mous') ;
 - mises à jour fréquentes de la base de données (quotidienne/hebdomadaire/mensuelle, selon disponibilité) ;
 - processus d'évaluation des risques "permanent" ;
 - uniquement pour les entreprises de petite et moyenne à grande taille (actuellement 1 million de dossiers environ) ; ne convient pas aux dossiers les plus gros (peu nombreux).
- 167 Environ 35 facteurs de risque objectifs sont utilisés actuellement (comportement/irrégularités en matière de dépôt et de paiement ; chiffres figurant sur les déclarations ; irrégularités relevées par comparaison des montants et des périodes ; risques induits par les changements de système ; antécédents/situation actuelle ; problèmes de liquidité ; informations sur la récupération/les remboursements de TVA ; etc.). Les facteurs de risques sont faciles à modifier. Pour des raisons pratiques et politique, aucun facteur de risque "subjectif" n'est utilisé (intention présumée de frauder par exemple).
- 168 Pour l'instant, le système d'analyse des risques liés à la TVA sert uniquement à sélectionner les "bons" dossiers (c'est-à-dire les dossiers à risque élevé), tels que définis sur la base des facteurs de risque. Le système ne permet pas d'évaluer les problèmes juridiques et ne saurait se substituer aux connaissances et au savoir-faire humain dans l'application des techniques de contrôle fiscal – ces qualités étant celles qui permettent de générer des recettes supplémentaires. Le système n'a, en effet, pas été conçu dans ce but. De même, le système n'indique pas – en tout cas pas intentionnellement – les rubriques contrôlées. Dans la mesure où de nombreux facteurs sont des facteurs "mous" (prenant notamment la forme "d'interdépendances" avec d'autres facteurs), ils n'indiquent pas nécessairement "le" mauvais chiffre (par exemple, une forte variation du montant de la TVA d'entrée entre deux périodes fiscales), mais montrent simplement qu'un dossier présente davantage de risques qu'un autre sur un thème spécifique.
- 169 Les facteurs de risque peuvent être subdivisés en différents niveaux de qualité (ils le sont généralement). Des points de risque distincts sont fixés pour chacun des niveaux d'un facteur de risque spécifique par un groupe d'experts (humains). Ce travail de définition des points de risque fait actuellement l'objet de tests exhaustifs (visant notamment à vérifier leur "équilibre", à savoir l'importance de l'impact des facteurs individuels sur les résultats globaux), d'une évaluation continue et, si besoin, d'ajustements. Un groupe de contrôle d'environ 2 000 dossiers par an (sélectionnés de manière aléatoire) est utilisé pour tester la validité du système.
- 170 Chaque dossier se voit attribuer un certain nombre de points de risque (par facteur de risque/niveau de qualité). D'année en année, le contribuable concerné accumule ces points qui sont actualisés à la suite de certains "événements" (par exemple, à la suite du dépôt/non-dépôt d'une déclaration ; du paiement/non paiement de l'impôt ; résultats

nuls ou positifs d'un contrôle fiscal ; résultats nuls ou positifs d'une évaluation annuelle, etc.). Une partie de ces points deviennent caduques après une certaine période ou après certains événements et sont remplacés par de "nouveaux" points. La somme des points de risques à un certain moment dans le temps reflète le niveau de risque effectif d'un dossier.

- 171 Comme ce système d'accumulation des points de risque ne permet pas de repérer les risques élevés associés aux "jeunes" entreprises (c'est-à-dire qui existent depuis moins de deux ans – environ 15 pour cent des dossiers), il est nécessaire (jusqu'à présent) d'utiliser une catégorie "risques spéciaux". De plus, il est toujours possible de sélectionner manuellement un dossier.
- 172 L'utilisation de ce système est obligatoire pour les centres des impôts. Toutes les données des contribuables identifiés par le système comme étant "à risque" sont disponibles sur le PC local, de même que le classement des contribuables selon le SAR (mis à jour quotidiennement). Avant la sélection des dossiers à proprement parler, les experts locaux (humains) des unités de contrôle responsables effectuent un tri dans le but d'identifier les "meilleurs" dossiers, auxquels seront consacrés environ 20 pour cent des capacités totales affectées aux contrôles fiscaux (environ 2/3 pour les dossiers ordinaires et 1/3 pour les nouvelles entreprises – voir ci-dessus). L'objectif spécifique de cette opération de tri est d'intégrer les connaissances locales dans le système "central" et d'identifier les déchets éventuels, c'est-à-dire les données indiquant à tort l'existence d'un risque (qui sont immédiatement corrigées).
- 173 Le système d'analyse des risques liés à la TVA dresse un tableau complet des risques associés à la population des contribuables autrichiens assujettis à la TVA et a permis d'allouer les maigres ressources disponibles (personnel, ressources budgétaires) de la manière la plus efficace possible, à la fois en termes de taux de succès, de recettes supplémentaires et d'effets préventifs.
- 174 Le taux de succès est passé d'une fourchette de 20 à 30 pour cent avec "l'ancienne" méthode de sélection manuelle à 60 – 80 pour cent avec la méthode basée sur les risques (le groupe de contrôle sélectionné de manière aléatoire affiche toujours un taux de 15 à 20 pour cent) ; les dossiers les plus importants couverts par le système d'analyse des risques liés à la TVA affichaient un taux d'environ 40 pour cent. Un "succès" est défini par un niveau minimum de recettes de TVA supplémentaires recueillies (normalement à peu près 400 euros, mais les effets de retombée des résultats sont importants). En définissant le "succès" par un montant de recettes de TVA supplémentaires d'au moins 18 000 euros, on obtient un taux de succès global de 20 pour cent. Le montant des recettes supplémentaires générées est considérable. Le système d'analyse des risques liés à la TVA semble également hautement préventif. Le taux de contribuables déclarant ouvertement avoir fraudé ou s'être mis en infraction avant que ne soit lancé un contrôle (pour bénéficier d'une amende réduite) est de 20 à 30 pour cent pour les dossiers sélectionnés avec le système d'analyse des risques liés à la TVA, contre environ 7 pour cent pour les autres mesures de contrôle.
- 175 Depuis avril 2003, les "déclarations préliminaires de TVA" mensuelles et hebdomadaires doivent être envoyées par Internet. A partir du début de 2004, tous les contribuables assujettis à la TVA devront envoyer leur déclaration annuelle de TVA par Internet ("*Finanz-Online*").
- 176 L'un des problèmes majeurs de l'actuel système d'analyse des risques liés à la TVA tient à ce qu'il est tributaire de données de référence exactes et régulièrement actualisées, de la prompte saisie des "événements" (voir ci-dessus) et de mise à disposition opportune et complète de données non fiscales utiles pour le SAR (par exemple, des informations sur les cessations d'activité, qui peuvent expliquer "l'absence" de versements de TVA). Un autre facteur important est la nécessité pour les experts qui "sélectionnent" le dossier dans la liste et le contrôleur fiscal de comprendre parfaitement la fonction du

système d'analyse des risques (à savoir indiquer le "niveau de risque", défini par les facteurs de risque, et non pas les zones de contrôle et les montants "erronés").

- 177 Ultérieurement, le système d'analyse des risques liés à la TVA sera intégré au système d'analyse des risques liés à l'impôt sur le revenu pour générer des effets de synergie, élargir la base de données et permettre le traitement intégré des données. Il est possible d'améliorer et d'accroître largement la fonctionnalité du système actuel. De plus, les réformes et les efforts de réorganisation à l'œuvre au sein de l'administration fiscale autrichienne ainsi que les changements juridiques imposeront un cadre administratif modifié au système d'analyse des risques liés à la TVA.

Étude de cas 6 : Risque lié à la TVA (Customs & Excise, Royaume-Uni)

Historique de l'approche du risque lié à la TVA

- 178 Pendant de nombreuses années, HM Customs & Excise (administration des douanes et de l'accise) a eu pour mission de cibler les ressources qui lui étaient allouées sur les risques les plus élevés. Bien que la TVA n'ait été introduite qu'en 1973, HM Customs & Excise compte une expérience de plusieurs centaines d'années dans l'administration de l'impôt. Cependant, cette expérience, qui reposait en grande partie sur les contrôles physiques des biens passibles de droits de douane et les contrôles aux frontières n'était pas directement transposable à l'administration d'une taxe à aussi large assiette que la TVA. L'administration ne pouvait espérer disposer d'un volume de ressources suffisant pour effectuer des contrôles physiques étroits. En fait, C&E devait trouver le moyen d'établir le profil de la population assujettie à la TVA en fonction de sa perception du risque. Dans les années qui ont suivi l'introduction of VAT, les contrôles physiques ont été abandonnés au profit des contrôles basés sur les risques pour assurer les autres taxes administrées par HM Customs.
- 179 Dans les premiers temps de l'application du régime de la TVA, l'administration s'est efforcée de dresser un profil approximatif de sa population en fonction de la taille des entreprises, mais ses efforts visaient essentiellement à couvrir la totalité du registre d'entreprises. A cette époque, cette démarche était parfaitement justifiée : le registre de TVA comptait plus de 1,5 million d'entreprises dont elle ignorait tout, et l'objectif était de contrôler toutes les entreprises inscrites sur une période de trois ans.
- 180 Après quelques temps, les autorités ayant accumulé une certaine expérience, le cycle de visites a été modifié une première fois : les contrôles auprès des entreprises à moindre risque sont devenus moins nombreux puis ont été complètement abandonnés. La fréquence des contrôles a alors été déterminée sur la base d'indicateurs de risque tels que le secteur d'activité ou le type d'entreprise et le chiffre d'affaires, chaque entreprise assujettie à la TVA se voyant attribuer une note ('Assignment Value') qui donnait une indication approximative de la durée prévisible du contrôle, du niveau de compétence et d'expérience exigé du contrôleur et de l'écart entre deux contrôles. Les sociétés les plus grandes étaient généralement prises en charge par des équipes individuelles et faisaient l'objet d'un contrôle quasi-continu.

Système de vérification de la crédibilité avant remboursement ; remboursements de TVA

- 181 Le régime de TVA britannique présente la caractéristique fondamentale suivante : lorsqu'une déclaration individuelle fait apparaître une TVA sur les achats supérieure à la TVA sur les ventes, la différence est remboursée au contribuable. Dès l'introduction

de la taxe, l'administration a pris conscience que cette disposition augmentait le risque d'erreur de paiement – que ces erreurs soient fortuites ou délibérées (fraude ou attaque contre le système) et a donc élaboré un système de gestion des risques supplémentaire pour protéger les remboursements de TVA. Compte tenu du nombre de dossiers, il est impossible de tous les vérifier avant de procéder au remboursement. C'est pourquoi dès l'introduction de la taxe, les demandes de remboursement ont été soumises à une analyse des risques visant à identifier les dossiers présentant le risque le plus élevé pour les soumettre à une vérification avant remboursement. Ce système, encore utilisé aujourd'hui, utilise un ensemble de paramètres basés sur des règles qui sont appliqués à toutes les demandes de remboursement à mesure de leur traitement.

- 182 Les entreprises assujetties à la TVA envoient périodiquement une déclaration indiquant le montant de la taxe due. Lorsque la TVA déclarée sur les achats est supérieure à la TVA déclarée sur les ventes (“déclaration de demande de remboursement”), la différence est remboursée à l'entreprise généralement dans le mois.
- 183 Certaines entreprises reçoivent régulièrement des remboursements de TVA (en général parce qu'elles vendent principalement ou exclusivement des biens ou des services soumis à un taux de TVA réduit ou nul. Habituellement, ces entreprises (appelées “repayment traders”) soumettent une déclaration tous les mois. Cependant, la majorité des entreprises sont redevables de la TVA et soumettent leur déclaration tous les trois mois. Il peut néanmoins arriver que cette catégorie (les “payment traders”) soumette une demande de remboursement de TVA, par exemple à la suite d'une dépense d'équipement importante.
- 184 Chaque année, l'administration UK Customs reçoit environ 2,5 millions de demandes de remboursement de TVA d'un montant total de quelque 40 milliards de livres.
- 185 Bien que le prompt remboursement de la TVA due aux entreprises puisse être perçu comme une mesure favorable à l'économie nationale, ce système est vulnérable face aux éventuelles erreurs de remboursement – que celles-ci résultent de demandes incorrectes mais de bonne foi de la part d'entreprises légitimes ou de demandes frauduleuses.
- 186 C'est pour cette raison qu'a été institué le Système de vérification de la crédibilité avant remboursement : ce système a pour but d'examiner toutes les demandes de remboursement avant que celui-ci ne soit engagé et de détecter les demandes qui ne sont pas crédibles au regard de la nature et des antécédents du demandeur ; de déceler des signes d'attaque frauduleuse contre le système ; ou simplement d'indiquer que la demande n'est peut-être pas correcte.

Le processus

- 187 Le programme de vérification de la crédibilité est intégré au système informatique principal qui traite l'ensemble des déclarations de TVA. Le programme, qui fonctionne chaque jour ouvré, compare chaque demande de remboursement à 18 codes de crédibilité différents et 84 paramètres individuels qui sont incorporés au programme. Chaque année, environ 144 000 demandes de remboursement (6 pour cent) sont refusées suite à ces vérifications.
- 188 Lorsqu'une déclaration a échoué au test de crédibilité, une procédure d'examen est lancée. Si aucune autre forme de résolution n'est possible, un inspecteur se rend dans les locaux de l'entreprise pour examiner sa demande.

Garde-fous supplémentaires

189 Le système de remboursement est exposé au risque de fraudes internes ainsi qu'au risque de demandes externes frauduleuses ou incorrectes. Plusieurs garde-fous intégrés au système contribuent à la prévention de ces risques internes et externes :

- confidentialité et modification régulière des paramètres de crédibilité ;
- sélection aléatoire d'une proportion de demandes apparemment crédibles à des fins de vérification ;
- vérifications manuelles et informatisées par les personnels de renseignement, à l'aide de sources de données internes et externes.

Analyse centrale des risques

190 L'analyse centrale des risques est un outil de modélisation des risques à variables multiples qui utilise une technique statistique appelée analyse de régression. Cette analyse applique les résultats de l'ensemble des contrôles effectués au titre de la TVA (à l'exception des contrôles menés auprès des très grandes entreprises) aux données de la déclaration fiscale et au fichier de données permanentes pour l'ensemble des entreprises assujetties à la TVA (données du système informatique principal gérant la TVA). L'analyse, annuelle, est effectuée sur un processeur indépendant utilisant des données téléchargées. Au bout de six mois, les résultats de l'analyse sont appliquées aux données rafraîchies.

191 Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement le processus.

Étape 1 – Identification des facteurs de risque

- examen des contrôles effectués sur une période de 12 à 18 mois ;
- vérification annuelle des variables 'liées aux risques' existantes et potentielles ;
- les idées de variables nouvelles proviennent des équipes de politique opérationnelle, des recherches et de l'expérience acquise sur le terrain ;
- l'impact de l'ensemble des variables variant au fil du temps, toutes les variables sont vérifiées chaque année ;
- différentes variables sont testées pour les 'entreprises déjà contrôlées' d'une part et les entreprises 'non encore contrôlées' d'autre part (on dispose de données moins nombreuses sur ces dernières).

192 Quels sont les facteurs de risque ?

- généralement, champs de données du système informatique principal gérant la TVA ;
- informations disponibles pour l'ensemble des entreprises ;
- exemples de facteurs (ou de variables) de risque :
 - classification par secteur d'activité (22 groupes) ;
 - taille – chiffre d'affaires imposable, taxe nette à payer, etc. ;
 - 'retard moyen' (d'envoi des déclarations de TVA) ;

- 'type de déclaration' (déclaration manquante ou évaluation centrale récente) ; et
- antécédents en matière d'endettement (dette récente vis-à-vis du Département), etc.

193 Les variables ne sont pas pondérées. Les variables sont soit 'incluses' soit 'exclues', de sorte que toutes les variables incluses ont le même coefficient. Certaines variables se révèlent être plus importantes que d'autres du point de vue du risque – par exemple, les déclarations manquantes ou des antécédents de sous-déclaration sont généralement des facteurs très importants.

Étape 2 – Évaluation des profils de risque

- utilisation de techniques statistiques pour trouver les 'atouts' relatifs des variables de risque ;
- sélection des meilleures variables pour le 'taux succès' et les 'recettes générées' ;
- application des profils de risques à l'ensemble des entreprises auxquelles s'appliquent les variables (déjà contrôlées ou non encore contrôlées).

194 A partir de l'analyse de risques sont produits :

- un ensemble de taux de succès pour chaque entreprise ;
- un taux de succès moyen pour chaque entreprise ;
- le montant prévu des recettes par entreprise.

195 Sur cette base, l'administration calcule une 'note de risque' globale en utilisant la formule :

Taux de succès maximum x montant moyen des recettes générées

196 Cette méthode de calcul des notes de risque est celle qui autorise le plus de nuance dans les valeurs attribuées aux différentes entreprises. Elle permet de classer 1 000 000 entreprises contrôlées et 700 000 entreprises non contrôlées.

197 Application des notes. Les 'notes de risque' calculées sont classées puis réparties en 'groupes de risque' :

- groupe 1 : entreprises non encore contrôlées
- groupe 2 : risque faible
- groupe 3 : risque moyen
- groupe 4 : risque élevé
- groupe 5 : risque exceptionnel

198 Le nombre d'entreprises à inclure dans chaque groupe est un choix de politique. Les résultats du classement par groupes de risque (nombre d'entreprises dans chaque 'groupe de risque') sont utiles pour déterminer le nombre de contrôleurs nécessaires et l'affectation des ressources aux bureaux régionaux.

Étude de cas 7 : Procédure décentralisée d'identification des risques (Direction générale des impôts, France)

- 199 En France, le processus d'identification des risques n'est pas géré de manière centralisée mais pris en charge par une direction locale ou spécialisée responsable des activités de contrôle. Les dossiers à contrôler sont sélectionnés par différents biais, mais l'administration utilise toujours le même formulaire (3909) pour détailler les raisons pour lesquelles le dossier est proposé. Deux approches différentes sont utilisées : l'une repose sur les informations recueillies à l'échelle locale et l'autre sur l'évaluation des risques.

Collecte de renseignements et notification

- 200 A l'échelon local, les personnels de chaque circonscription fiscale connaissent les antécédents en matière de conformité de l'ensemble des contribuables et sont au courant de tous les événements particuliers pouvant poser problème au regard de l'impôt. Lorsque ce cas se présente, ils remplissent un formulaire 3909. Au sein de chaque direction, des équipes spécialisées sont chargées de recueillir des renseignements sur la situation des contribuables au regard de la discipline fiscale. Lorsqu'elles découvrent des informations dénotant l'existence présumée d'un risque fiscal, elles remplissent également un formulaire 3909. De même, n'importe quel expert fiscal travaillant dans une structure spécialisée (perception ou cabinet du procureur, registre foncier, etc.) peut remplir ce formulaire lorsqu'il est informé de l'existence de tels risques.
- 201 Au niveau national, la DNEF (Direction nationale des enquêtes fiscales) est autorisée à perquisitionner les locaux des fraudeurs présumés. Lorsque la perquisition donne un résultat positif, un formulaire 3909 est envoyé à la direction chargée de contrôler le dossier du fraudeur.

Centralisation et analyse des risques

- 202 Tous les formulaires 3909 sont centralisés au niveau des directions et soigneusement examinés par une équipe spécialisée, également chargée de l'évaluation des risques. Les risques sont analysés de manière informatisée, essentiellement à l'aide de deux logiciels, OASIS et SYNPHONIE.
- 203 OASIS est un logiciel qui permet d'étudier et comparer les déclarations déposées par les entreprises au titre de la TVA et de l'impôt sur les sociétés et les déclarations déposées par les travailleurs indépendants. Il calcule une série de ratios entre les différentes lignes des bilans, des états financiers et autres documents officiels et peut également effectuer des comparaisons et calculer des ratios entre les déclarations antérieures d'un même contribuable (sur une période de trois ou quatre années), ainsi qu'entre les contribuables d'un même secteur d'activité ou enregistrant des chiffres d'affaires équivalents, à l'échelle locale, régionale ou nationale. Le logiciel procède également à des recoupements entre les rubriques de différentes déclarations – déclaration de TVA et de bénéfices par exemple.
- 204 Pour chaque dossier individuel qu'il traite, OASIS émet un rapport décrivant l'environnement économique du contribuable, les ratios propres à ses activités et les irrégularités ou erreurs éventuelles.
- 205 SYNPHONIE est un nouveau logiciel (il a été mis en service en 2001) principalement affecté à l'évaluation des risques. Il utilise les ressources des principales bases de

données de la DGI (pour la TVA, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, le remboursement des crédits de TVA) et des bases européennes (transactions intracommunautaires), et les informations tirées des activités de contrôle menées auprès du contribuable durant les dix dernières années (montant et nature des évaluations, cas d'indiscipline fiscale constatés). Il est également lié aux analyses effectuées par OASIS.

- 206 Pour remplir sa fonction principale d'évaluation des risques, SYNFONIE attribue une note de risque à chaque dossier. Au niveau des directions interrégionales, la base de données SYNFONIE peut inclure entre sept et huit cent mille entreprises, essentiellement de petite et moyenne taille. Il existe huit catégories de risque (contexte personnel, opérations risquées, modification du comportement en matière de conformité, divergences, type de problème présentant un risque, renseignements, politique locale). Dans chaque catégorie, on dénombre une dizaine de situations différentes qui sont codées mathématiquement. Il est possible de modifier localement la liste de risques en en ajoutant de nouveaux si nécessaire.
- 207 Chaque risque se voit attribuer un certain nombre de points (de 1 à 5). Plus un dossier a de points, plus il semble risqué d'un point de vue fiscal. En règle générale, les dossiers obtenant plus de 20 points sont jugés suspects.
- 208 Tous les risques couverts par le logiciel, et en particulier les nouveaux risques, sont validés au moyen d'un calcul corrélé effectué sur toutes les entreprises de la base de données. Un calcul est effectué sur un échantillon de dossiers dans lesquels on a détecté le même risque nouveau. Si les résultats obtenus pour cet échantillon cadrent avec les résultats des contrôles menés les trois dernières années auprès des entreprises du même secteur, le nouveau risque est validé et intégré dans le logiciel.
- 209 Des équipes spécialisées utilisent OASIS et SYNFONIE pour sélectionner les dossiers à contrôler au sein de chaque direction. Les formulaires 3909 envoyés par les services locaux ou d'autres organismes sont également examinés avec OASIS et SYNFONIE. Les propositions de dossiers à contrôler sont ensuite adressées aux responsables des équipes de contrôle qui examinent et analysent chaque dossier. Les résultats de ce processus d'examen sont renvoyés à la direction à qui appartient la décision de contrôler ou non les dossiers.