

**NOTE D'ORIENTATION**

**Gestion du risque d'indiscipline fiscale :**

**Gérer et améliorer la discipline fiscale**

Préparée par

Forum sur l'administration de l'impôt  
Sous-groupe sur la discipline fiscale

Approuvée par

Comité des affaires fiscales  
septembre 2004





# SOMMAIRE

<b>PRÉSENTATION .....</b>	<b>5</b>
<i>Contexte.....</i>	<i>5</i>
<i>Objet de cette note.....</i>	<i>6</i>
<i>Mise en garde.....</i>	<i>6</i>
<i>Renseignements complémentaires .....</i>	<i>7</i>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<i>Gérer et améliorer la discipline fiscale.....</i>	<i>9</i>
<i>Surveiller le respect des obligations fiscales dans quatre domaines.....</i>	<i>9</i>
<i>Adopter une approche axée sur la gestion des risques.....</i>	<i>10</i>
<i>Les fondements de la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale .....</i>	<i>11</i>
<i>Un nouvel environnement exige de nouvelles solutions de traitement .....</i>	<i>12</i>
<i>Prise en compte particulière des petites entreprises .....</i>	<i>12</i>
<i>Un instantané des pratiques actuelles.....</i>	<i>13</i>
<b>1 ÉTABLIR LE CONTEXTE.....</b>	<b>14</b>
<i>Reconnaître le contexte opératoire.....</i>	<i>14</i>
<i>L'optique de la gestion du risque d'indiscipline fiscale.....</i>	<i>15</i>
<i>Suivre l'évolution de l'environnement externe.....</i>	<i>15</i>
<i>Les ressources internes.....</i>	<i>16</i>
<b>2 IDENTIFIER LES RISQUES.....</b>	<b>20</b>
<i>Schéma général.....</i>	<i>20</i>
<i>Identifier les risques stratégiques et opérationnels.....</i>	<i>20</i>
<i>Resserrer la perspective .....</i>	<i>23</i>
<i>Segmenter le marché .....</i>	<i>23</i>
<i>Continuité de la notion de risque .....</i>	<i>24</i>
<i>L'utilisation d'indicateurs adéquats pour l'identification des risques.....</i>	<i>26</i>
<i>Évaluation du degré de succès dans l'identification des risques .....</i>	<i>27</i>
<b>3 ÉVALUER ET HIÉRARCHISER LES RISQUES .....</b>	<b>30</b>
<i>Mettre en place un cadre fiable d'évaluation.....</i>	<i>30</i>
<i>Hiérarchiser les risques.....</i>	<i>32</i>
<i>Gérer les besoins en données et en informations.....</i>	<i>34</i>
<i>Outils d'analyse des données.....</i>	<i>37</i>
<b>4 ANALYSER LES COMPORTEMENTS SOUS L'ANGLE DE LA DISCIPLINE FISCALE .....</b>	<b>40</b>
<i>Mettre en place un programme prospectif de traitement.....</i>	<i>40</i>
<i>Comprendre tout ce qui influe sur le comportement des contribuables .....</i>	<i>40</i>
<i>Comprendre tout ce qui influence le comportement des petites entreprises .....</i>	<i>43</i>
<i>Prise en compte de tout l'éventail des comportements des contribuables .....</i>	<i>45</i>
<i>Déceler les motivations d'un comportement donné.....</i>	<i>46</i>
<i>Examiner les causes des comportements ; n'en pas s'en tenir aux symptômes.....</i>	<i>47</i>
<i>Prendre en compte l'impact même du système fiscal.....</i>	<i>47</i>
<b>5 CHOISIR LA STRATÉGIE DE TRAITEMENT .....</b>	<b>50</b>
<i>Mettre au point un programme équilibré s'appuyant sur de solides principes .....</i>	<i>50</i>
<i>Gagner la confiance de la collectivité.....</i>	<i>51</i>
<i>Améliorer la discipline fiscale.....</i>	<i>53</i>
<i>Rechercher d'autres instruments.....</i>	<i>58</i>

	<i>Graduer l'action répressive.....</i>	<i>63</i>
<b>6</b>	<b>APPLIQUER LES STRATÉGIES .....</b>	<b>64</b>
	<i>Se doter des moyens de traitement.....</i>	<i>64</i>
	<i>Se montrer efficient dans l'utilisation des ressources .....</i>	<i>64</i>
	<i>Faire collaborer les parties prenantes .....</i>	<i>65</i>
	<i>Veiller à une exécution efficace .....</i>	<i>66</i>
<b>7</b>	<b>ÉVALUER LES RÉSULTATS .....</b>	<b>67</b>
	<i>Planifier efficacement l'évaluation .....</i>	<i>67</i>
	<i>Élaborer un cadre d'évaluation .....</i>	<i>68</i>
	<i>Conduire l'évaluation .....</i>	<i>72</i>
	<i>Être bien conscient des difficultés de l'évaluation de la discipline fiscale.....</i>	<i>74</i>
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>76</b>
	<i>Favoriser le respect spontané des obligations fiscales.....</i>	<i>76</i>
	<i>Suivre une démarche cohérente.....</i>	<i>76</i>
	<b>ORIENTATION .....</b>	<b>79</b>

**TABLES**

	Tableau 4.1 – Facteurs influant sur la discipline fiscale dans les entreprises.....	44
--	---	----

**GRAPHIQUES**

Graphique A	La procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale.....	11
Graphique 2.1	Diagnostic d'identification des risques .....	25
Graphique 2.2	Modèle détaillé d'identification des risques .....	26
Graphique 3.1	Matrice indicative de l'ATO pour l'incidence des risques d'indiscipline fiscale.....	31
Graphique 3.2	Matrice type de probabilité du risque d'indiscipline fiscale .....	32
Graphique 3.3	Matrice type de notation du risque de discipline fiscale .....	32
Graphique 3.4	Tableau type de niveau de gestion des risques .....	33
Graphique 4.1	Modèle des influences s'exerçant sur le contribuable .....	43
Graphique 4.2	Éventail des attitudes du contribuable face à l'impôt .....	45
Graphique 4.3	Comprendre le comportement du contribuable au regard de ses obligations fiscales.....	46
Graphique 5.1	Modèle de discipline fiscale .....	52
Graphique 5.2	La sous-déclaration du revenu en fonction de sa visibilité pour l'IRS, impôt sur le revenu des personnes physiques, exercice fiscal 1992 .....	59
Graphique 7.1	Mesurer l'impact de la stratégie de traitement .....	69
Graphique 7.2	L'effet de ricochet des interventions en matière de discipline fiscale .....	70
Graphique 7.3	Exemples d'indicateurs de discipline fiscale utilisés dans certains pays de l'OCDE .....	71

# PRÉSENTATION

## Contexte

---

### **Partager les connaissances à l'intérieur et hors de la zone de l'OCDE**

La mondialisation rend de plus en plus nécessaire la coopération entre les autorités fiscales afin d'aider chaque pays à administrer correctement sa fiscalité. Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organisations internationales visent à faire en sorte que l'impôt adéquat soit payé là où il est dû. Les pays membres de l'OCDE se doivent de continuer à étudier les moyens qui leur permettront de partager leurs expériences et de contribuer aux recherches en cours.

### **La question essentielle : la gestion des risques**

En juillet 1997, le Comité des affaires fiscales a approuvé la note pratique intitulée *Gestion des risques*. Cette note, qui donne une description synthétique de la gestion des risques, partait de l'idée qu'un certain nombre d'autorités fiscales nationales avaient commencé à utiliser les principes de gestion des risques pour mieux répartir leurs ressources limitées en vue d'une stratégie optimale de mise en application de la législation fiscale, c'est-à-dire une stratégie dont le rapport coût-efficacité soit maximal. Elle exposait en outre brièvement la notion de gestion des risques associés aux recettes dans le contexte de l'administration de l'impôt, examinait d'un point de vue pratique la façon d'évaluer ces risques et commentait succinctement un modèle appliqué de gestion du risque fiscal, intitulé « Cycle de gestion des risques associés aux recettes ».

On a assisté ces dernières années à de profondes réformes dans la gestion du secteur public, les gouvernements s'efforçant d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de leurs activités. Ces réformes ont été axées sur la mise en place de saines pratiques de gouvernance, notamment à travers l'utilisation de méthodes modernes de gestion des risques. En conséquence, les autorités fiscales d'un certain nombre de pays se sont employées à élaborer un ensemble de bonnes pratiques de gestion du risque d'indiscipline fiscale, qui ont fait évoluer ces méthodes. Au cours des réunions du Forum du Comité des affaires fiscales sur la gestion stratégique, qui ont eu lieu au début de 2002, il a été convenu que les responsables fiscaux des pays mèneraient de nouveaux travaux dans le but d'échanger leurs expériences et d'établir des orientations plus complètes sur les pratiques de gestion du risque d'indiscipline fiscale, en particulier pour ce qui concerne les petites et moyennes entreprises.

### **Le sous-groupe sur la discipline fiscale du Forum sur l'administration de l'impôt**

En mai 2002, les responsables fiscaux d'un certain nombre de pays de l'OCDE se sont réunis à Londres – en tant que sous-groupe sur la discipline fiscale du Forum sur l'administration de l'impôt – pour examiner quelles mesures pourraient être prises pour l'échange d'expériences dans le domaine de la gestion du risque d'indiscipline fiscale et pour définir des orientations stratégiques dans cet important domaine. Les travaux du sous-groupe devaient porter sur les problèmes nationaux de discipline fiscale dans le contexte des petites et moyennes entreprises. Cette réunion a été l'occasion de créer

plusieurs groupes d'étude et de recenser divers thèmes à approfondir. À peu près à la même époque, les travaux de la FTA consacrés au commerce électronique ont montré qu'il serait également très utile d'étudier l'expérience des pays dans le domaine de la mise au point d'instruments de recherche sur Internet aux fins de la gestion du risque d'indiscipline fiscale. En conséquence, il a été décidé que cette étude, axée sur la gestion du risque de la discipline fiscale, ferait partie intégrante du programme de travail du sous-groupe sur la discipline fiscale.

Les travaux du sous-groupe ont maintenant abouti à la rédaction de plusieurs publications qui, après avoir été approuvées par le Comité des affaires fiscales, seront diffusées dans tous les pays membres de l'OCDE. Ces publications, qui ont toutes pour thème la gestion du risque d'indiscipline fiscale, sont les suivantes :

Note d'orientation :	<i>Gérer et améliorer la discipline fiscale</i>
Note d'information :	<i>Catalogue des recherches sur les comportements en matière de discipline fiscale</i>
Note d'information :	<i>Catalogue des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale</i>
Note d'information :	<i>Systèmes de sélection pour les contrôles fiscaux</i>
Note d'information :	<i>Utilisation des programmes de contrôles aléatoires</i>
Note d'orientation :	<i>Progrès accomplis dans la mise au point d'instruments de recherche sur l'Internet</i>

## Objet de cette note

---

Cette note d'orientation propose d'un cadre pour l'application des principes modernes de gestion du risque d'indiscipline fiscale. Elle recense et examine les principes généraux mis en œuvre dans un grand nombre de pays pour l'identification et le traitement du risque d'indiscipline fiscale. Elle éclaire la manière dont les stratégies de traitement du risque d'indiscipline fiscale influent sur le respect, par les petites entreprises, de leurs obligations fiscales.

Les approches commentées dans le présent document se fondent sur les études réalisées par les pays membres de l'OCDE et sur les stratégies qu'ils ont mises en place. Le catalogue consacré aux *recherches sur les comportements en matière de discipline fiscale* et celui qui a pour thème les *stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale* doivent être considérés parallèlement à la présente note d'orientation et on pourra utilement s'y reporter en liaison avec cette note.

La présente note d'orientation a bénéficié du concours des pays suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Corée, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni (Inland Revenue et Customs and Excise), Suède et Suisse.

## Mise en garde

---

Chaque administration fiscale se situe dans un environnement spécifique au sein duquel elle administre son système fiscal. L'environnement politique et législatif, de même que les pratiques et cultures administratives, diffèrent d'un pays à l'autre. En conséquence, une approche type de l'administration de l'impôt n'est sans doute ni efficace ni souhaitable dans une situation donnée.

C'est dans cet esprit que doivent être interprétés les documents qui constituent la série des notes d'information et d'orientation de l'OCDE. Dans l'examen des pratiques adoptées par un pays, il faut toujours bien tenir compte de l'ensemble des facteurs qui ont déterminé l'approche retenue.

## **Renseignements complémentaires**

---

Pour tout renseignement concernant cette note d'orientation, on pourra s'adresser à Richard Highfield (Chef, Division de l'administration fiscale et des impôts sur la consommation), téléphone ++33 (0)1 45 24 94 63 ou courrier électronique ([richard.highfield@oecd.org](mailto:richard.highfield@oecd.org)).

# RÉSUMÉ

Toutes les autorités fiscales sont tenues, sur un plan général, d'obtenir des résultats aussi satisfaisants que possible dans le domaine de la discipline fiscale (c'est-à-dire de faire en sorte que le niveau global de respect des obligations fiscales soit aussi élevé que possible). Dotées de ressources limitées, elles doivent soigneusement examiner comment utiliser ces ressources de façon à réaliser un résultat optimal du point de vue du respect, par le contribuable, de ses obligations fiscales. L'élément fondamental à cet égard est de définir les priorités dans la lutte contre l'indiscipline fiscale et de faire un choix entre les mesures qui peuvent être prises. En définitive, il s'agit de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les principaux risques d'indiscipline fiscale à prendre en compte ?
- Quels contribuables sont associés à ces risques ?
- Comment traiter ces risques pour obtenir le meilleur résultat possible ?

Dans la pratique, de très nombreux facteurs entrent en jeu et compliquent toute réponse à ces questions essentielles (diversité des comportements des contribuables en matière de discipline fiscale, informations insuffisantes sur la nature et l'incidence de l'indiscipline fiscale pour les différents groupes de contribuables, complexité de nombreux dossiers fiscaux). C'est pourquoi, les autorités fiscales doivent pouvoir s'appuyer sur une procédure systématique pour décider ce qui est important dans le contexte de la discipline fiscale et comment elles feront face aux principaux risques d'indiscipline fiscale.

Cette note d'orientation expose dans ses différentes étapes une démarche stratégique pour l'identification et le traitement des risques d'indiscipline fiscale et examine les activités de suivi et d'évaluation nécessaires pour apprécier l'efficacité des stratégies de traitement des risques qui sont mises en oeuvre. Tout en décrivant les principes de base de la gestion des risques d'indiscipline fiscale, elle comporte un grand nombre d'exemples pratiques qui sont tirés de l'expérience des autorités fiscales des pays membres et qui illustrent les différentes méthodes et leur impact.

Cette note d'orientation a été établie à partir d'un examen des pratiques des autorités fiscales d'un certain nombre de pays de l'OCDE et elle reflète généralement un consensus entre les responsables fiscaux sur une procédure efficace de gestion des risques d'indiscipline fiscale. Elle est conforme sur la plupart des points aux modèles de gestion des risques qu'on peut trouver dans les ouvrages de gestion.

Dans ses conclusions, cette note préconise les orientations suivantes :

- Les autorités fiscales sont invitées à appliquer les procédures de gestion des risques exposées. Pour l'application pratique des méthodes recommandées, elles pourront s'appuyer sur les documents d'accompagnement signalés au début du texte.
- Les autorités fiscales sont invitées à utiliser les documents de recherche et les stratégies de lutte contre la discipline fiscale qui font l'objet du catalogue des recherches sur les comportements en matière de discipline fiscale et du catalogue des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale.



# INTRODUCTION

## **Gérer et améliorer la discipline fiscale**

---

- 1 L'objectif fondamental des autorités fiscales est de percevoir les impôts, taxes et droits prévus par la loi d'une façon qui ne nuise pas à la confiance dans le système fiscal et dans l'administration de l'impôt. Certains comportements du contribuable – agissant par ignorance, négligence, faute lourde ou volonté délibérée de frauder – et les déficiences de l'administration de l'impôt font qu'inévitablement la loi ne sera pas toujours respectée. C'est pourquoi les administrations fiscales doivent mettre en place les stratégies et les structures de nature à réduire au minimum les cas d'inobservation de la législation fiscale.

## **Surveiller le respect des obligations fiscales dans quatre domaines**

---

- 2 L'une des préoccupations centrales des autorités fiscales (et leur intérêt) doit être de veiller à ce que les contribuables et les autres parties comprennent bien leurs obligations fiscales. Quant aux contribuables et à certains tiers, ils ont un rôle essentiel à jouer dans le respect de leurs obligations puisque, souvent, ils sont les seuls à savoir que la loi peut leur imposer certaines obligations.
- 3 Les obligations précises qui incombent au contribuable varient d'un exercice fiscal à l'autre et, également, d'un pays à l'autre, mais on peut distinguer quatre grandes catégories d'obligations auxquelles sont soumis les contribuables dans leur quasi-totalité, quels que soit le pays concerné. La « discipline fiscale » (ou son contraire, l'« indiscipline fiscale ») concerne le degré auquel le contribuable s'acquitte de ces obligations.
- 4 Ces grandes catégories d'obligations pour le contribuable sont les suivantes :
  - l'enregistrement dans le système ;
  - la production en temps utile de déclarations et renseignements ;
  - l'établissement d'informations complètes et exactes (y compris la tenue correcte de livres) ;
  - le paiement ponctuel de l'impôt dû.
- 5 Si un contribuable ne satisfait pas à l'une de ces obligations, il peut être considéré comme contrevenant à la discipline fiscale. Mais il y a bien entendu différents degrés de non-respect des obligations fiscales. Quelles doivent être les priorités entre les différents risques d'indiscipline fiscale ? Comment une autorité fiscale doit-elle déterminer les comportements non conformes qui peuvent être tolérés et ceux qui exigent une action immédiate ? Par exemple, selon la définition qui a été donnée ci-dessus, le comportement non conforme peut être dû à une erreur inintentionnelle ou à une fraude délibérée, et il peut même couvrir un trop-payé d'impôt. De plus, il se peut que le contribuable remplisse techniquement ses obligations, mais qu'un problème se pose du fait d'interprétations divergentes de la réglementation. Dans ces conditions, l'ambiguïté de la législation fiscale est une

catégorie de risque qu'il faut prendre en compte, en modifiant les dispositions législatives ou réglementaires, ou la façon dont elles sont appliquées.

## **Adopter une approche axée sur la gestion des risques**

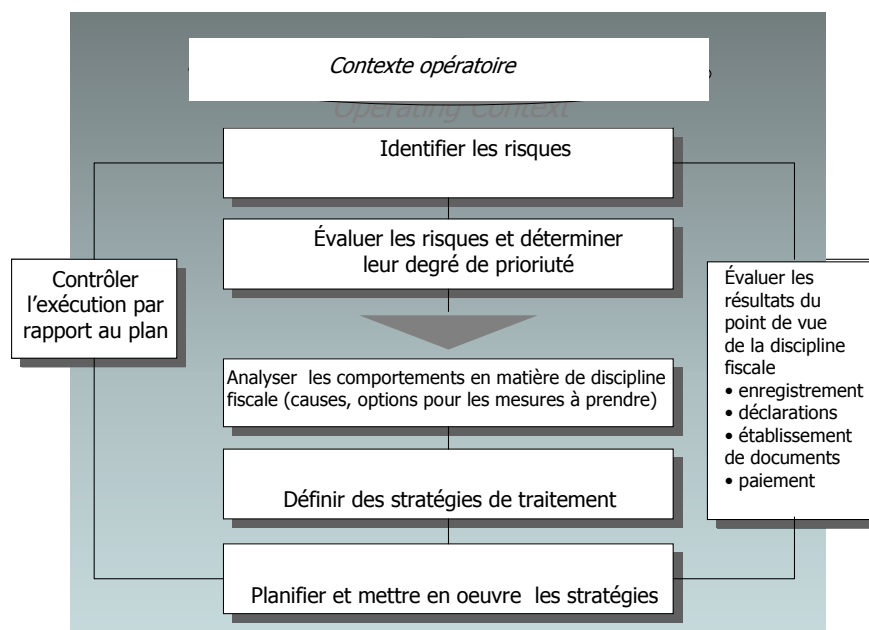
---

- 6 Toutes les autorités fiscales sont dotées de ressources limitées, invariablement inférieures à ce dont elles ont besoin pour assurer le respect des obligations de chaque contribuable redevable d'un impôt. Par conséquent, une administration efficace de l'impôt suppose que l'impôt soit perçu d'une manière qui suscite la confiance des administrés à l'égard des autorités fiscales et qui démontre que le système fonctionne correctement. C'est pourquoi les autorités fiscales doivent s'appuyer sur une méthodologie pour déterminer l'affectation la plus rationnelle possible de leurs ressources, ce qui n'est assurément pas simple.
- 7 En liaison avec les décisions d'allocation des ressources se pose la question des priorités à retenir dans la lutte contre l'indiscipline fiscale. Quels sont les principaux risques ? Quels sont les contribuables concernés ? Comment traiter ces risques pour obtenir le meilleur résultat possible ? La diversité des comportements des contribuables en matière de discipline fiscale (de même que les facteurs qui interviennent dans ces comportements), la complexité d'un grand nombre de dossiers fiscaux et de multiples autres éléments font qu'il est d'autant plus difficile de répondre à ces questions.
- 8 Pour toutes les raisons qu'on vient d'indiquer, les autorités fiscales ont besoin d'une procédure structurée et systématique pour décider ce qui est important dans le contexte de la discipline fiscale et comment seront traités les principaux risques d'indiscipline fiscale. La procédure de gestion de ces risques qui est commentée dans la présente note d'orientation a pour but d'aider les responsables fiscaux à répondre à ces questions d'une façon qui soit aussi complète et aussi argumentée que possible.
- 9 Les avantages d'une approche fondée sur la gestion des risques sont bien connus. Pour une autorité fiscale, ces avantages seront les suivants :
  - une base bien articulée de planification stratégique ;
  - une optique axée sur les causes (et pas les symptômes) de l'indiscipline fiscale, et un traitement diversifié des principaux risques d'indiscipline fiscale (et pas l'adoption d'une approche monolithique) ;
  - de meilleurs résultats du point de vue de l'efficience et de l'efficacité des programmes (par exemple, une plus stricte conformité à la législation fiscale permettra de recouvrer davantage d'impôts et d'offrir au contribuable un meilleur service) ;
  - des solutions argumentées solides en cas de contrôle externe (par exemple, par un service externe contrôlant l'action des autorités fiscales) ;
  - des éléments plus fiables en vue d'une évaluation basée sur des cas.

## Les fondements de la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale

- 10 La gestion du risque d'indiscipline fiscale est une procédure structurée qui a pour but d'identifier, d'évaluer, de classer et de traiter de façon systématique les risques d'indiscipline fiscale (par exemple, non-enregistrement, déclaration incorrecte, etc.). Comme pour la gestion des risques en général, il s'agit d'une procédure itérative qui comporte des étapes bien définies et qui a pour but d'améliorer la prise de décision.
- 11 Le graphique A illustre un modèle de procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale pouvant être appliqué par les autorités fiscales. Cette procédure est conforme sur un plan général aux ouvrages actuels de gestion et aux normes de gestion des risques préconisées par un certain nombre d'organisations internationales et par les pays membres de l'OCDE.

**Graphique A La procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale**



- 12 Dans un environnement où les ressources sont limitées, les autorités fiscales, en agissant conformément à une procédure de ce type, pourront plus facilement :
- réagir rapidement à des situations nouvelles ;
  - faire en sorte que les stratégies de traitement soient appliquées aux activités jugées les plus prioritaires et que ces stratégies aient une forte probabilité de succès ;
  - donner plus d'impact à leurs interventions, et donc en définitive ;
  - réaliser leur objectif (optimiser la perception de l'impôt tout en obtenant la confiance des administrés dans le système).

## **Un nouvel environnement exige de nouvelles solutions de traitement**

---

- 13 Plusieurs facteurs ont sensiblement aggravé les risques auxquels sont exposées les recettes fiscales et ont accru la complexité et le volume des interventions des autorités fiscales sous la forme de services, de contrôles et d'autres mesures de lutte contre l'indiscipline fiscale. On citera à cet égard l'essor des échanges internationaux, notamment à la faveur de l'expansion du commerce électronique, l'évolution des profils d'emploi, le développement de la sous-traitance, les innovations dans la structure des entreprises et l'apparition de nouveaux produits financiers ainsi que la banalisation des stratégies d'optimisation fiscale.
- 14 L'amélioration du niveau d'instruction, l'impact croissant des voyages et de l'immigration, de même qu'une plus grande sensibilité des administrés au reste du monde, font que les populations attendent davantage de leur administration et de leur gouvernement. En conséquence, les autorités fiscales voient leurs ressources davantage sollicitées, situation qui appelle de nouvelles solutions et de nouveaux types d'intervention.
- 15 Dans le passé, les autorités fiscales n'ont souvent pris en compte les risques d'indiscipline fiscale que par le biais des sanctions et des mesures d'exécution. Bien entendu, les stratégies traditionnelles d'intervention à caractère réactif (prenant la forme, par exemple, d'un contrôle fiscal approfondi) sont une solution coûteuse, mais nécessaire pour certains aspects de l'indiscipline fiscale. Néanmoins, comme on le verra plus loin, les facteurs qui déterminent le comportement des contribuables dans un domaine spécifique de risque sont souvent très complexes et on ne saurait donc les traiter efficacement au moyen d'une stratégie monolithique, en particulier une stratégie reposant uniquement sur le contrôle fiscal et sur l'exécution forcée. À cet égard, la présente note d'orientation invite les autorités fiscales à s'efforcer de mieux comprendre les facteurs à l'origine des comportements des contribuables, de manière à concevoir et mettre en œuvre un ensemble de solutions qui pourront être plus efficaces en s'attaquant aux causes de l'indiscipline fiscale au lieu de s'en tenir essentiellement à un traitement des symptômes.

## **Prise en compte particulière des petites entreprises**

---

- 16 Cette note d'orientation est valable pour la totalité de l'éventail des risques d'indiscipline fiscale. Toutefois, un grand nombre des exemples présentés concernent les petites et moyennes entreprises (PME) et en particulier le risque qu'elles sous-déclarent leurs bénéfices ou leur chiffre d'affaires dans le cadre de la fiscalité directe ou indirecte. Les principes et les points fondamentaux sont valables pour l'identification de l'ensemble des risques (de non-enregistrement, de non-déclaration et de non-paiement).
- 17 La définition des PME est variable d'une administration à l'autre, mais on pourrait utilement s'appuyer sur celle qui est donnée dans le document parallèle de cette série intitulé *Utilisation des programmes de contrôles aléatoires* :

Une PME est une entité commerciale à but lucratif dont les actifs ne dépassent pas un certain seuil (assez bas). Il peut s'agir d'une entreprise individuelle ou d'une société de personnes ou de capitaux. Il peut aussi s'agir de contribuables déclarant des revenus d'un travail indépendant, même s'il ne s'agit pas de leur principale source de revenu.

- 18 Les PME constituent un groupe à haut risque dans la plupart des pays parce qu'elles sont très nombreuses et parce que leur revenu n'est pas fixe et ne peut pas non plus, dans la plupart des cas, être commodément vérifié par recoupement avec les données de tiers. De plus, les structures bien établies de comptabilité, de vérification indépendante des comptes et de gestion de la trésorerie, qui permettent de minimiser le risque de sous-déclaration dans les grandes entreprises, peuvent faire défaut dans l'organisation des PME.

## **Un instantané des pratiques actuelles**

---

- 19 L'objectif des administrations fiscales est assurément toujours le même – optimiser la perception de l'impôt et améliorer le niveau de discipline spontanée d'une façon qui ne nuise pas à la confiance des administrés – mais les moyens mis en œuvre pour y parvenir ne sont pas identiques. Le succès repose sur l'innovation et la coopération en vue d'une meilleure compréhension des activités des participants aux marchés, les différences étant prises en compte et les solutions conçues en conséquence.
- 20 Cette note d'orientation fait la synthèse des idées, des stratégies et des recherches en matière de discipline fiscale dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE. Elle envisage sous un angle pratique les moyens d'améliorer le respect des obligations fiscales. Le but n'est pas de prescrire un plan à exécuter servilement. Cette note d'orientation, comme l'indique son nom, est un guide à l'intention des autorités fiscales soucieuses de réexaminer et améliorer leurs mesures de lutte contre l'indiscipline fiscale ; elle met à leur disposition le savoir-faire collectif des pays membres de l'OCDE. Les méthodes exposées dans ce document représentent l'état final souhaitable. Le chemin à parcourir jusqu'à cette étape finale est une composante essentielle de la mise en place de la culture organisationnelle indispensable pour gérer efficacement le risque d'indiscipline fiscale.

# 1 ÉTABLIR LE CONTEXTE

## PRINCIPAUX POINTS

- On ne peut déterminer les risques d'indiscipline fiscale que dans le contexte opératoire de l'administration de l'impôt.
- En établissant ce contexte, on fixe les limites dans lesquelles peuvent intervenir les stratégies de réduction ou de suivi des risques.
- Un suivi permanent du contexte est indispensable pour déceler les changements susceptibles d'influer sur les risques d'indiscipline fiscale.
- Les objectifs d'action des autorités fiscales sont une composante essentielle du contexte opératoire.
- L'utilisation de technologies clés et la mobilisation de l'organisation concernée contribuent à l'identification et l'évaluation systématiques des risques.

## PRINCIPALES ACTIONS

- Définir le contexte opératoire.
- Les responsables fiscaux doivent fixer les priorités de l'organisation qu'ils dirigent.

## Reconnaître le contexte opératoire

---

- 21 La gestion du risque d'indiscipline fiscale ayant pour but d'utiliser correctement des ressources limitées, c'est à la lumière des objectifs plus larges des autorités fiscales qu'il faut déterminer ce qui constitue un risque d'indiscipline fiscale. Aussi est-il fondamental de clarifier les objectifs organisationnels pour mettre en œuvre une approche fondée sur la gestion du risque d'indiscipline fiscale.
- 22 Les objectifs organisationnels reflètent pour leur part le contexte dans lequel l'autorité intervient. Comme le montre le graphique A, le champ et le contenu de l'approche mise en œuvre par toute autorité fiscale pour l'application de la législation fiscale est largement (et parfois très spécifiquement) fonction de l'environnement particulier politique, socioéconomique et organisationnel. De leur côté, les activités mêmes de l'autorité fiscale modifient et influencent le contexte opératoire.
- 23 Il importe néanmoins de reconnaître que la gestion du risque d'indiscipline fiscale – thème de la présente note d'orientation – se situe dans le cadre plus large des activités de l'autorité fiscale qui relèvent de la gestion globale des risques. Ces activités comprennent bien entendu une analyse des risques liée au contexte opératoire de l'organisation, à savoir les risques internes (notamment, les moyens internes pouvant avoir une incidence sur la confiance du public) et les risques externes (notamment le cadre législatif ou l'état de l'économie). Des stratégies spécifiques de gestion des risques permettront le cas échéant de réduire ces risques autant que possible.
- 24 La gestion du risque d'indiscipline fiscale prend en compte les risques qui sont associés au respect des obligations d'enregistrement, de déclaration, d'établissement de documents ou de paiement de l'impôt. Ce champ plus étroit

différencie la gestion du risque d'indiscipline fiscale par rapport à la notion plus large de gestion intégrée des risques. A titre d'exemple, la rotation des cadres de l'organisation à cause de facteurs démographiques – risque lié au contexte opératoire – est un problème qui pourra être traité au moyen d'un dispositif intégré de gestion des risques mis en place à l'échelle de l'ensemble de l'organisation. En revanche, le transfert incorrect de bénéfices dans un contexte multinational afin d'en retirer un avantage fiscal (prix de transfert) est un risque d'indiscipline fiscale qui doit être traité via la procédure de gestion de ce risque.

## **L'optique de la gestion du risque d'indiscipline fiscale**

---

- 25 Dans la pratique, un grand nombre de facteurs environnementaux ou contextuels peuvent influencer directement sur les décisions qui ont trait à la gestion du risque d'indiscipline fiscale. Ces facteurs sont les suivants :
- les variations des ressources financières de l'autorité fiscale, qui peuvent avoir de profondes répercussions sur son aptitude à faire face à la totalité des risques majeurs d'indiscipline fiscale identifiés ;
  - la position probable du gouvernement à l'égard de certaines réformes fiscales (par exemple, attribution de pouvoirs plus larges aux agents du fisc), qui peuvent représenter un élément positif (ou négatif) pour traiter un risque d'indiscipline fiscale ;
  - les déficiences ou pénuries affectant les qualifications du personnel, qui peuvent grandement entraver l'action de l'autorité fiscale lorsqu'elle veut s'attaquer à certains grands risques d'indiscipline fiscale.
- 26 À un niveau très concret, c'est en comprenant bien le contexte dans lequel elle doit intervenir que l'autorité fiscale pourra évaluer ses possibilités d'action, en déterminant clairement ce qui est à sa portée ou hors de sa portée. Lorsqu'on sait ce qui est à sa portée, on peut définir plus facilement ce qui constitue un risque et ce qui n'en est pas un, et quels risques appellent une stratégie active, ne nécessitent qu'un simple suivi ou peuvent être purement et simplement ignorés.
- 27 La gestion du risque d'indiscipline fiscale est donc un processus permanent qui exige une parfaite prise de conscience et une attitude proactive. Sa finalité est de réduire la probabilité et l'incidence d'effets négatifs sur les objectifs définis et d'accroître les possibilités d'amélioration par l'innovation. Le défi pour l'avenir est d'intégrer la gestion des risques à la culture de l'organisation et à ses activités quotidiennes à travers les systèmes de planification, d'information et de gouvernance. Le cheminement même est un volet essentiel de la mise en place de la culture organisationnelle nécessaire pour conforter une approche de l'indiscipline fiscale par la gestion des risques.

## **Suivre l'évolution de l'environnement externe**

---

- 28 Un certain nombre de facteurs liés à l'environnement externe se répercutent sur le contexte opératoire, notamment la législation, la politique mise en œuvre par le gouvernement, l'opinion publique et la situation économique. Ces facteurs peuvent tous influencer sur les risques d'indiscipline fiscale, l'allocation des ressources ou la façon de traiter les risques de non-respect des obligations fiscales.
- 29 Une législation bien conçue est fondamentale pour obtenir un bon résultat dans le domaine de la discipline fiscale, mais ce n'est souvent qu'une réponse coûteuse à une situation donnée d'indiscipline fiscale. En conséquence, prendre en compte le

contexte législatif externe consiste à examiner les effets de la législation en vigueur pour identifier les faiblesses et les menaces qu'il faudrait traiter ou atténuer par les pratiques administratives. La mission de l'autorité fiscale s'inscrit dans les limites de la loi. Pour les autorités fiscales, l'une des solutions légitimes pour lutter contre l'indiscipline fiscale est de recommander une modification de la loi, mais dans le cadre de la présente note d'orientation on s'en tiendra essentiellement aux solutions administratives.

- 30 Les autorités fiscales, dans le monde entier, sont soumises à un certain contexte sociopolitique. Périodiquement, les gouvernements imposent à leurs autorités des obligations qui n'auraient pas sinon représenté un risque d'inobservation justifiant une intervention administrative. Ces obligations supplémentaires font toutefois partie intégrante du contexte dans lequel l'autorité agit et elles représentent, du point de vue de la répartition et de l'utilisation des ressources, une charge bien réelle qui doit être correctement gérée.
- 31 L'opinion publique est un acteur essentiel pour les autorités fiscales. L'estime que les administrés témoignent aux autorités fiscales a un impact direct non seulement sur l'attitude de la population en matière de discipline fiscale, mais aussi sur l'aptitude des autorités fiscales à administrer efficacement le système fiscal – et elle influe aussi sur le moral des agents du fisc.
- 32 Dans un monde où les ressources sont limitées, la façon dont le risque d'indiscipline fiscale sera traité est un élément essentiel à prendre en considération. En effet, il faut non seulement répartir correctement les ressources pour que le programme de lutte contre l'indiscipline fiscale soit bien équilibré, mais aussi veiller à ce que les modalités de traitement soient acceptables pour les administrés. Le coût des mesures de lutte contre l'indiscipline fiscale supporté par la société doit être proportionné à l'ampleur du risque d'indiscipline fiscale ; sinon, les autorités ne pourront pas atteindre leur objectif global, à savoir percevoir l'impôt sans nuire à la confiance des administrés. Les normes sociales et l'impact que peuvent avoir les obligations liées à la discipline fiscale sont deux composantes du contexte opératoire que les autorités doivent parfaitement appréhender pour établir un programme efficace de traitement de l'indiscipline fiscale.

## **Les ressources internes**

---

- 33 Un certain nombre de ressources internes essentielles ont une incidence sur les risques associés à l'administration d'un système fiscal. Ce sont :
- la culture organisationnelle ;
  - la structure organisationnelle ;
  - les technologies de l'information et les systèmes de gestion ;
  - les moyens en personnel et les outils de gestion.

### **Culture**

- 34 Pour une gestion efficace du risque d'indiscipline fiscale, il faut que les méthodes appliquées soient au coeur des procédures de formation, de gouvernance et de décision de l'organisation. L'amélioration de la qualité est une référence utile pour la gestion du risque d'indiscipline fiscale. On ne songerait pas à imposer une phase de contrôle de la qualité comme dernière étape d'un processus, car le contrôle de la qualité fait partie intégrante du processus même. Cela est également valable pour la



gestion du risque d'indiscipline fiscale. Elle doit faire partie intégrante du mode de gestion.

- 35 Une forte mobilisation de l'organisation est impérative. Une excellente motivation des agents est nécessaire au bon fonctionnement de tout système de gestion du risque d'indiscipline fiscale. Une mobilisation visible et tangible de l'organisation et de ses responsables en faveur d'une nouvelle stratégie de lutte contre l'indiscipline fiscale, de même qu'une gestion judicieuse expliquant bien cette stratégie et la faisant accepter par tous, contribueront à cette motivation.

## Structure

- 36 Les autorités fiscales sont organisées de manière très différente et chacune des structures est légitime<sup>1</sup>. Il faut néanmoins que les autorités fiscales évaluent constamment le contexte opérationnel à la lumière de la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale et de ses résultats. Certaines considérations primordiales au niveau de l'organisation concernée ou au niveau du pays, notamment le nombre de contribuables ou le manque de ressources, peuvent grandement influencer sur les dispositifs de gestion du risque d'indiscipline fiscale.
- 37 La gestion du risque d'indiscipline fiscale est axée sur les objectifs de l'organisation dans son ensemble et pas sur les objectifs de tel ou tel de ses composantes. L'impact de la structure de l'organisation sur la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale ne doit pas être sous-estimé. Il faut mettre en place des mécanismes pour remédier aux effets négatifs que peut avoir la constitution de fiefs ou de cloisonnements de nature à sous-optimiser les réponses de l'organisation aux cas d'indiscipline fiscale.
- 38 De même faut-il établir des mécanismes et des organes transversaux (ce qu'on appelle parfois la « gestion horizontale ») et les utiliser de façon à intégrer les stratégies organisationnelles, à tirer parti au maximum des informations recueillies et à étayer correctement les décisions.

### *Exemples*

Au Canada, des mesures ont été prises pour instaurer un intérêt commun pour la gestion des risques à l'Agence des douanes et du revenu. En 2003, un symposium a permis de traiter les problèmes communs pour l'identification et l'évaluation des risques d'indiscipline fiscale. Une centaine de participants, représentant plusieurs secteurs des programmes de lutte contre l'inobservation des lois, ont assisté à ce symposium. Les débats ont essentiellement porté sur les méthodologies, les infrastructures communes, les profils transversaux en matière d'observation des lois, l'évaluation des performances, les problèmes d'intégrité des données et de protection de la vie privée et l'élaboration d'informations stratégiques à partir des résultats de l'identification des risques.

En Autriche, un ensemble de mesures ont été prises pour décroisonner certains services et pour mettre davantage l'accent sur les problèmes pratiques de lutte contre l'indiscipline fiscale en vue d'un règlement rapide et global de ces problèmes. Ces mesures sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> On pourra se reporter à "Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series (2004)" pour un examen plus approfondi des structures organisationnelles adoptées par les autorités fiscales.

- la mise en place d'une approche commune par le ministère des Finances (retenue à la source sur les salaires, y compris la surtaxe au profit des Chambres de commerce), les autorités de sécurité sociale (cotisations de sécurité sociale) et les communes (taxe sur les salaires) pour le contrôle sur place des salaires ;
- une nouvelle unité comportant des équipes mobiles a été créée pour lutter contre l'emploi irrégulier de travailleurs étrangers, surtout dans le bâtiment. Cette unité a été également chargée des questions de droit du travail qui concernent l'emploi d'étrangers, afin de pouvoir apporter une réponse globale (ne se limitant pas aux problèmes fiscaux). Un autre groupe spécialisé d'action rapide a été créé pour la TVA et les prélèvements sur les salaires dans le bâtiment (S.E.G.) pour lutter contre la fraude fiscale (sociétés fictives, fraude carrousel, etc.).

L'administration fiscale prendra la forme d'une structure de type matriciel (combinant les éléments hiérarchiques et thématiques), ce qui permettra un traitement plus souple, plus ciblé et plus spécialisé des nouveaux problèmes d'indiscipline fiscale.

### Rôle des technologies de l'information

- 39 La gestion du risque d'indiscipline fiscale suppose que les autorités fiscales soient en mesure d'exploiter une multiplicité d'informations disparates en les combinant et en les interprétant dans le cadre d'une politique de renseignement efficace sur leur environnement. C'est à partir de cet ensemble d'informations et d'une veille contextuelle que prendra corps la réflexion stratégique sur laquelle doit s'appuyer la gestion du risque d'indiscipline fiscale.
- 40 Sans les technologies de l'information (TI), il ne serait pas possible d'exploiter de façon routinière les énormes volumes de données souvent disparates sur les comportements des contribuables pour en tirer une information efficace. Souvent, l'administration fiscale n'est pas à même d'examiner manuellement chaque déclaration.
- 41 De plus, les ressources spécifiquement consacrées à la gestion des risques sont déterminantes en ce qu'elles confortent la mobilisation de l'organisation et permettent d'obtenir à un niveau d'ensemble la base de connaissances et le capital intellectuel qui faciliteront de constantes améliorations.

### Compétences

- 42 Les compétences dont dispose une organisation dans le domaine de la lutte contre l'indiscipline fiscale restent précieuses même lorsque des systèmes informatiques perfectionnés ont été mis en place. Les compétences et la recherche sont fondamentales et une bonne identification des risques est largement tributaire d'investissements dans les capacités d'analyse et de recherche. En outre, les compétences dans des disciplines comme les mathématiques et les statistiques – qu'on n'associe peut-être pas directement aux activités d'une administration fiscale – peuvent être extrêmement utiles pour l'identification et la mesure des risques. Pour développer les compétences d'une organisation, il faut former son personnel à la conception et à l'exploitation des systèmes ainsi qu'aux activités de recherche et de renseignement. L'expérience du personnel, de même que l'acquisition de nouvelles compétences, peuvent contribuer à éviter un sentiment d'aliénation.

- 43 L'utilisation de méthodes centralisées d'identification des risques et de sélection des dossiers peut représenter un énorme changement culturel pour les agents de base. Il est crucial, lorsqu'on introduit un système d'identification des risques, de bien déterminer quels sont les agents qui auront un grand rôle à jouer dans l'identification des comportements soulevant des problèmes de discipline fiscale. Le système ne sera efficace que si les utilisateurs intervenant au niveau du renseignement, de l'analyse ou de l'action en première ligne, comprennent parfaitement comment ils contribuent à l'ensemble du processus.
  
- 44 On ne saurait trop souligner combien il importe de prêter constamment attention à la valorisation des compétences du personnel, non seulement pour qu'il soit au fait de la législation applicable, mais aussi pour qu'il comprenne bien les comportements du contribuable, la façon dont une entreprise est gérée et les problèmes que peuvent rencontrer les chefs d'entreprise, par exemple dans la gestion des flux de trésorerie. Il faut avoir l'assurance que le personnel aura les compétences nécessaires pour pouvoir identifier les cas d'indiscipline fiscale lorsqu'ils se présenteront.

## 2 IDENTIFIER LES RISQUES

### PRINCIPAUX POINTS

- On peut identifier les risques en procédant de manière descendante (par exemple, analyse macroéconomique) ou de manière ascendante (par exemple, évaluation des risques à partir de cas).
- Une bonne segmentation des administrés est fondamentale pour bien identifier les risques.
- On comprendra mieux les risques si l'on adopte une approche à plusieurs niveaux pour l'identification et l'évaluation des risques.
- C'est avec les procédures d'identification des risques qui permettent de comprendre les facteurs à l'origine des comportements des contribuables qu'on obtiendra la politique de renseignement la plus efficace.

### PRINCIPALES ACTIONS

- Établir un registre complet des risques.

### Schéma général

---

- 45 L'identification des risques d'indiscipline fiscale a pour but d'identifier aussi complètement que possible les risques spécifiques d'inobservation des obligations fiscales auxquels est confrontée une autorité fiscale, en minimisant les activités de surveillance et en facilitant l'analyse approfondie pouvant en découler. La « source » et l'« impact » des risques sont les deux volets de la phase d'identification des risques. Il est important de déterminer la source du risque pour bien comprendre quelle est sa cause. On examinera dans le chapitre suivant la façon d'évaluer l'impact d'un risque.
- 46 Dans un environnement dynamique, toute organisation doit se montrer vigilante et réactive à l'égard des risques qui influent sur son orientation stratégique et qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, peuvent remettre en cause sa viabilité future. Tout risque pour la viabilité future d'une autorité fiscale influera bien entendu sur son aptitude à gérer et à améliorer la discipline fiscale. C'est pourquoi la gestion du risque d'indiscipline fiscale doit avoir pour point de départ – au niveau des responsables – l'identification des risques qui peuvent compromettre la vision ou les objectifs stratégiques de l'organisation. Comme on l'a indiqué, ces risques font partie intégrante du contexte opératoire dans lequel intervient l'autorité fiscale et si un grand nombre d'entre eux concernent la gestion courante de l'organisation – notamment les limites quant aux moyens dont elle est dotée – certains seront liés plus directement aux problèmes de discipline fiscale – notamment le phénomène de mondialisation à l'origine d'une érosion des bases d'imposition.

### Identifier les risques stratégiques et opérationnels

---

- 47 La gestion du risque d'indiscipline fiscale peut être envisagée au niveau stratégique (approche descendante) et/ou au niveau opérationnel/tactique (approche ascendante). Les risques identifiés au niveau stratégique nécessitent généralement

une intervention d'assez grande envergure et soigneusement gérée, alors que les risques identifiés au niveau opérationnel peuvent habituellement être pris en compte dans l'action au jour le jour.

- 48 Au niveau stratégique, la gestion du risque d'indiscipline fiscale consiste essentiellement à identifier les diverses catégories de comportements non conformes à la loi qui sont susceptibles d'avoir d'importantes conséquences pour les recettes si l'on n'y remédie pas. La gestion des risques permettra d'élaborer des politiques fondées sur des données factuelles, de mettre au point des solutions législatives pour remédier aux risques et de quantifier les risques pour les recettes fiscales. Sur ce dernier point, c'est surtout la quantification des niveaux de discipline fiscale qui a retenu l'attention ces dernières années. Dans certains pays, on détermine actuellement les niveaux de discipline fiscale en procédant à des contrôles aléatoires<sup>2</sup> afin de comparer sur un plan global les contribuables qui respectent leurs obligations fiscales et ceux qui ne les respectent pas. Les travaux dans ce domaine se poursuivent actuellement dans un grand nombre de pays membres.
- 49 Un examen de la législation fiscale en vigueur est souvent le meilleur point de départ pour l'analyse des risques stratégiques. Les spécialistes des recettes fiscales peuvent identifier de façon fiable les éléments de la législation fiscale qui représentent les secteurs où la probabilité de risque est la plus forte et qui nécessitent donc une analyse plus approfondie. Les risques identifiés sous cet angle pourront être ensuite examinés dans une autre optique stratégique, notamment celle de la segmentation des contribuables ou celle des ressources de l'organisation.
- 50 On peut considérer d'une façon générale que la majorité des législations fiscales sont de nature très prescriptive. La loi elle-même s'efforce de prendre en compte toutes ses conséquences possibles au stade de son application. Malheureusement, le problème avec ce type de législation est qu'elle est rarement en mesure d'imaginer toutes les situations possibles qui peuvent découler de son application. Il est donc quasiment impossible d'élaborer une loi qui soit à la fois claire et dénuée de toute ambiguïté. C'est l'ambiguïté qui ouvre la voie à l'inobservation, le contribuable cherchant à tirer parti des zones « grises » de la loi. Il y aura toujours des contribuables qui s'emploieront à détecter et à exploiter les failles de la réglementation pour en tirer un avantage personnel. De plus, une législation prescriptive ne ménage généralement pas la souplesse nécessaire pour prendre en compte les évolutions que connaissent les entreprises.
- 51 Pour aider les responsables fiscaux dans l'examen des risques stratégiques, il est utile de disposer d'un cadre faisant appel à un langage commun. Avec un tel cadre, on peut faire en sorte que tout l'éventail des risques soit envisagé et que tous les participants aux travaux d'identification des risques soient parfaitement au fait de tous les éléments. Au niveau le plus simple, ce cadre commun pourrait être représenté par une matrice des risques d'indiscipline fiscale reposant sur les obligations majeures des principaux segments de contribuables, à savoir le non-enregistrement, le défaut de déclaration, l'omission d'opérations imposables et le non-paiement.
- 52 Avec cette approche, on a un mécanisme complet couvrant tout l'éventail des risques d'indiscipline fiscale, mais, souvent, ce n'est pas de cette manière que l'autorité fiscale sera en définitive architecturée pour lutter contre ces risques. Il sera sans doute plus habituel d'élaborer les stratégies de traitement des risques stratégiques autour de grandes catégories structurées en projets comme les prix de

---

<sup>2</sup> Pour un examen plus complet de l'utilisation des contrôles aléatoires, on pourra se référer à la note d'information parallèle à cette note d'orientation.

transfert, l'optimisation fiscale abusive, l'économie souterraine et la fraude à la TVA<sup>3</sup>. Il est toutefois hasardeux de s'appuyer sur des structures conçues en termes de projets ou sur l'appareil administratif pour identifier les risques, car rien ne garantit qu'on embrassera tout l'éventail des risques stratégiques et, en fait, on pourra limiter ainsi à tort la participation de certains hauts responsables en invoquant l'absence de connaissance parfaite du dossier.

- 53 Dans l'identification des risques, on recensera souvent des éléments qui, s'ils ne sont pas pris en compte, pourraient compromettre la viabilité à long terme de la collecte des recettes. La crédibilité dont jouit l'autorité fiscale auprès de la population du point de vue de son aptitude à administrer correctement et équitablement le système fiscal peut être décisive pour la viabilité future des recettes fiscales. De même, si les coûts administratifs sont considérés comme excessifs par la population, il y aura cette fois encore érosion progressive de la confiance des administrés, au détriment de la viabilité future des recettes<sup>4</sup>.
- 54 Enfin, il faut examiner dans une optique stratégique les conséquences des attentes du gouvernement en place et les risques de non-réalisation de ses objectifs.
- 55 Au niveau pratique ou opérationnel, il s'agit d'identifier les différents cas ou les différents contribuables qui constituent un exemple de la "clientèle" à laquelle sont associés les risques stratégiques que l'autorité fiscale se propose de traiter.
- 56 Pour l'essentiel, dans un système factuel ou opérationnel, on examine les caractéristiques de certains contribuables et de certaines opérations pour établir un indicateur objectif reflétant le niveau comparatif de risque de cette catégorie de contribuables ou d'opérations par rapport aux autres catégories.
- 57 Certains systèmes factuels identifient le type de risque et évaluent parfois les montants d'impôt qui sont en jeu. Mais on peut s'interroger sur la valeur d'un seul élément d'information pour déterminer le risque d'indiscipline fiscale. Il est tout à fait possible qu'à partir d'une seule opération on identifie un risque potentiel d'indiscipline fiscale. Mais un tel élément spécifique d'information prendra plus de valeur si l'autorité fiscale est en mesure de regrouper au niveau du contribuable les données recueillies grâce à l'examen des opérations ou des dossiers, afin d'obtenir une image plus complète du respect des obligations fiscales de ce contribuable. En fait, les systèmes les plus perfectionnés permettent d'identifier avec plus d'exactitude les exemples d'indiscipline fiscale récurrente qui justifient une action plus prioritaire.
- 58 L'un des grands impératifs de la procédure de gestion du risque d'indiscipline fiscale est que l'identification des risques stratégiques doit intervenir avant l'identification des risques opérationnels ou des risques basés sur des cas. De même que la veille environnementale fixe le contexte dans lequel les risques stratégiques peuvent être efficacement identifiés, c'est dans le contexte de l'identification des risques stratégiques que pourront être identifiés les risques opérationnels ou les risques basés sur des cas. Néanmoins, l'identification des risques stratégiques s'appuie sur l'accumulation constante de données, transformées progressivement en informations et en connaissances. Cette accumulation de données est souvent en partie le résultat du traitement antérieur des risques opérationnels.

---

<sup>3</sup> Pour un résumé précis des tâches d'une autorité fiscale nationale dans le domaine de l'identification des risques d'indiscipline fiscale, voir *Compliance Programme 2003-04*, Australian Taxation Office.

<sup>4</sup> L'exemple donné au paragraphe 88 illustre la prise en compte de ces problèmes par l'Australian Taxation Office.

### *Exemple*

L'Autriche applique deux méthodes pour regrouper les informations basées sur les cas en vue de l'identification des risques. La première consiste à recueillir et à stocker les résultats standardisés des activités de contrôle fiscal, de manière à obtenir des données et des fréquences statistiques par rapport aux conditions standardisées de base. La deuxième consiste à déterminer le comportement d'un contribuable sous l'angle d'une séquence d'événements.

## **Resserrer la perspective**

---

- 59 En définitive, il faut identifier les risques d'indiscipline fiscale à un degré de « granularité » permettant de les traiter. Dans presque tous les pays, l'économie souterraine est jugée problématique par les autorités fiscales, mais c'est seulement lorsqu'on décompose cette notion en comportements plus précis pouvant être imputés à certains groupes de la société qu'il est possible de concevoir des stratégies adaptées de lutte contre l'économie souterraine.
- 60 Dans la perspective d'une définition plus fine, le risque d'indiscipline fiscale peut être envisagé sous plusieurs angles. Généralement, il est analysé sous l'angle du contribuable, mais on peut aussi procéder dans l'optique d'un secteur d'activité, dans l'optique socioéconomique ou dans l'optique psychologique.
- 61 La population des contribuables n'étant pas homogène, un grand nombre d'autorités fiscales segmentent cette population en groupes ayant des caractéristiques similaires et identifie les risques d'indiscipline fiscale au niveau de chaque segment. La présente note d'orientation préconise vivement cette méthode.

## **Segmenter le marché**

---

- 62 La segmentation du marché, instrument emprunté aux techniques commerciales, permet à une organisation de mieux connaître sa clientèle.
- 63 La segmentation du marché consiste à décomposer la clientèle en populations ou segments dotés de caractéristiques similaires. Grâce à cette différenciation, l'organisation peut mieux comprendre les comportements et les exigences de ses clients. Dans le contexte de l'administration de l'impôt, la segmentation des contribuables en sous-populations ayant des caractéristiques et des comportements similaires facilite une identification et une classification plus précises des risques d'indiscipline fiscale. On pourra ainsi mieux appréhender les véritables risques et, en définitive, mieux définir le traitement du risque et mieux l'exécuter.
- 64 Dans un contexte fiscal, la clientèle est souvent segmentée en fonction de la taille de l'entreprise. Les segments souvent utilisés sont les petites entreprises, les moyennes entreprises et les grandes entreprises, chaque catégorie étant définie en fonction du chiffre d'affaires ou des recettes brutes, mais pouvant l'être également en fonction de l'actif ou des effectifs.
- 65 On peut aussi segmenter en fonction de l'activité (agriculture, professions libérales, entreprises), du type d'impôt (direct ou indirect) ou du type de risque (impôt national, impôt dans le cadre d'une convention internationale, évasion fiscale). Ces autres segmentations du marché donnent des indications sur les flux de trésorerie,

sur les pratiques commerciales et sur d'autres éléments spécifiques qui peuvent être extrêmement utiles pour les responsables fiscaux.

#### *Exemples*

Au Royaume-Uni, la segmentation des entreprises repose sur leur chiffre d'affaires brut (<£15k, £15-250K, £250k+) et les contribuables déclarants sont classés en plusieurs catégories selon la complexité de leur dossier fiscal, leur notoriété et leur profil de risque. Les employeurs sont classés selon deux critères : la constitution au nom d'une société et le nombre de salariés (0-5, 6-50, 50-500, 500+).

Au Danemark, les entreprises sont segmentées en fonction du chiffre d'affaires brut, de la complexité de leurs activités et de la constitution ou non d'une société. Il est également prévu de prendre en compte les antécédents du contribuable. Les contribuables sont classés en fonction du type de déclaration d'impôt, en distinguant les déclarations pré-remplies (salariés, retraités, etc.) et les déclarations à remplir.

En Autriche, les contribuables sont segmentés en fonction du chiffre d'affaires et du nombre de salariés. Les catégories sont les suivantes :

- les très gros contribuables (G1) : plus de 500 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à (en général) € 18.2 millions ;
- les gros contribuables (G2) : plus de 100 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à € 6.25 millions ;
- les contribuables moyens à gros (G3) : plus de 50 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à (en général) € 2.181 millions, sauf pour les travailleurs indépendants : € 0.727 million ;
- les contribuables moyens (M) : plus de 25 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à € 0.364 million ;
- les petits contribuables (K1) : plus de 10 salariés ou chiffre d'affaires supérieur à € 0.11 million ;
- les très petits contribuables (K2) : dans les deux cas, au-dessous de K1.

- 66 Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'y a pas nécessairement une bonne ou une mauvaise approche de la segmentation du marché dès lors qu'on obtient des segments dont les membres ont des attributs et/ou caractéristiques similaires du point de vue de la discipline fiscale ou de la nature de l'entreprise. Ce sont ces caractéristiques homogènes qui permettent à l'autorité fiscale de mieux définir les stratégies de traitement et de bien cibler leur application.

## **Continuité de la notion de risque**

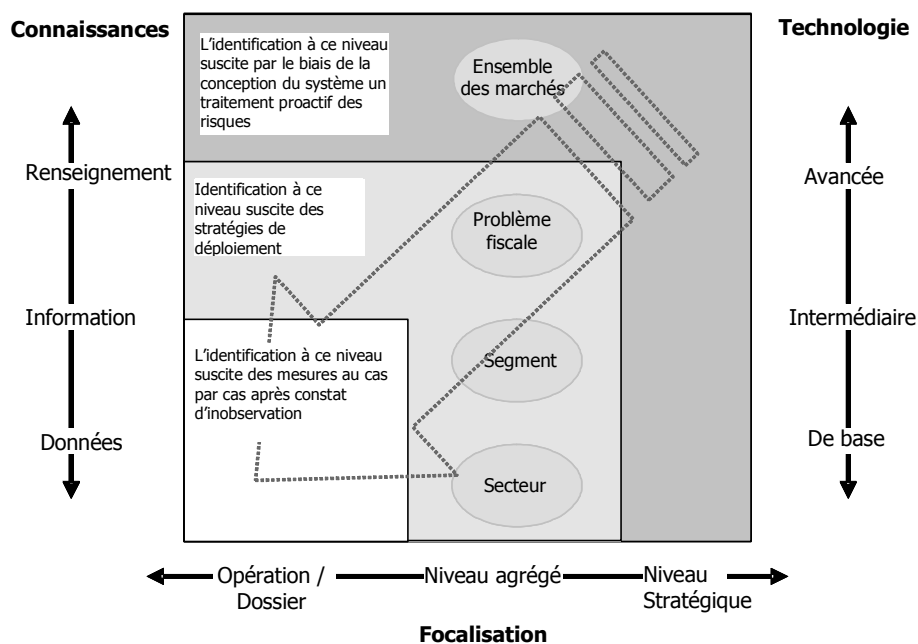
---

- 67 L'autorité fiscale doit s'appuyer sur des procédures solides de gestion des risques d'indiscipline fiscale aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Il doit y avoir une étroite concordance entre ces deux niveaux. La gestion des risques d'indiscipline fiscale ne consiste pas à choisir entre l'identification des risques stratégiques et l'identification des risques opérationnels. Au contraire, les risques d'indiscipline fiscale se situent sur un continuum, avec à une extrémité les risques stratégiques et à l'autre extrémité les risques opérationnels ou basés sur des cas ; entre ces deux extrémités s'intercalent un certain nombre de catégories intermédiaires.



- 68 Le modèle de diagnostic d'identification des risques qu'illustre le graphique 2.1 fait apparaître ce continuum. Il décrit les liens entre l'optique organisationnelle du risque et les éléments de connaissances nécessaires pour réaliser ces objectifs organisationnels. Comme on peut le voir, plus le niveau auquel les risques sont gérés est élevé, plus l'identification des risques à traiter doit s'appuyer sur des connaissances approfondies.

**Graphique 2.1 Diagnostic d'identification des risques**



- 69 Le graphique 2.1 montre que plus la combinaison de méthodes d'identification couvre une grande partie du graphique, plus les moyens d'identification des risques s'élargissent. A mesure qu'une autorité fiscale progresse le long de chacun des axes, elle élargit sa vision et sa compréhension des risques auxquels elle est confrontée, l'optique d'identification évoluant. Cette évolution accroît également le nombre des options stratégiques, en rendant possible un traitement des causes du risque d'une façon stratégique et proactive, au lieu d'un traitement réactif des symptômes.
- 70 Ce modèle souligne deux grandes dynamiques. A mesure qu'on progresse vers le renseignement stratégique (partie supérieure droite), on a de plus en plus besoin d'instruments et de technologies d'identification complexes. En outre, à mesure qu'on progresse du niveau des données au niveau du renseignement sur l'axe des connaissances, on avance du passé au futur. Les données sont généralement le reflet du passé, l'information permet de comprendre des profils et tendances des diverses sources de données et le renseignement fournit des indications sur l'avenir. Le graphique 2.2 donne des exemples pratiques qui permettront aux autorités fiscales de déterminer quels sont éléments que comporte actuellement leur dispositif d'identification des risques.
- 71 La flèche large des graphiques 2.1 et 2.2 illustre l'orientation que doivent suivre les décisions de gestion du risque d'indiscipline fiscale : il faut commencer au niveau stratégique pour aboutir au niveau opérationnel ou au niveau des cas.

**Graphique 2.2 — Modèle détaillé d'identification des risques**

Connaissances	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profil individuel socio-psychologique, y compris informations pour la gestion de la relation clients</li> <li>Outils de collecte du renseignement — connaissances locales</li> <li>Notation en fonction de la probabilité future d'inobservation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profil de comportement socio-psychologique à caractère sectoriel</li> <li>Renseignement industriel et commercial – catégorisation et synthèse</li> <li>Suivi des populations à risque</li> <li>Remontée d'informations des programmes de contrôle</li> <li>Règles de risque sur la base des connaissances</li> <li>Capacités d'animation et d'analyse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contexte de discipline fiscale</li> <li>Renseignement stratégique au moyen d'une veille environnementale et de scénarios environnementaux</li> <li>Prise en compte au niveau des dirigeants</li> <li>Mesure de l'impact des risques en termes de réputation, de coût de mise en application et de recettes</li> </ul>
Renseignement			
Information	<ul style="list-style-type: none"> <li>Base de données intégrées — sélection centralisée des dossiers</li> <li>Profil des contribuables sous l'angle des obligations fiscales</li> <li>Critères de succès — par exemple résultats des contrôles précédents, indicateurs de risque/taux de risque, etc.</li> <li>Information du public</li> <li>Notation sur la base des caractéristiques pondérées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profil de l'ensemble de la population fiscale, avec segmentation</li> <li>Profil de problèmes fiscaux</li> <li>Informations des tiers utilisées</li> <li>Outils technologiques de couplage de données</li> <li>Ressources affectées par risque</li> <li>Analyse de tendance</li> <li>Intervalle de confiance/indicateurs de fiabilité des notations de risque</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informations macroéconomiques, séries chronologiques économiques</li> <li>Taux effectifs moyens d'imposition</li> <li>Profil multi-impôts</li> <li>Culture du risque dans l'entreprise</li> </ul>
Données	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sélection individuelle de dossiers à partir des déclarations fiscales</li> <li>Contrôles de traitement (remboursements à haut risque, par exemple)</li> <li>Sélection sur la base des documents papier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Profil fiscal par secteur</li> <li>Outils technologiques permettant la sélection des dossiers à partir des données fiscales (entrepôts de données, par exemple)</li> <li>Prise en compte globale des risques (assujettissement, déclaration et paiement)</li> <li>Écart par rapport à la norme pour la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extraction de données</li> <li>Détermination automatique des exceptions</li> <li>Analyse statistique au niveau macroéconomique</li> <li>Réseaux neuronaux</li> </ul>
	Opération/dossier	Niveau agrégé	Niveau stratégique
	<b>Focalisation</b>		

72 Pour faire en sorte que les risques les plus importants soient pris en compte, il est fondamental que l'identification stratégique des risques intervienne avant l'identification des risques opérationnels et des risques liés aux différents dossiers. De même que la veille environnementale définit le contexte dans lequel les risques stratégiques peuvent être efficacement identifiés, l'identification des risques stratégiques représente le contexte dans lequel intervient l'identification des risques opérationnels ou factuels. Néanmoins, l'identification des risques stratégiques s'appuie sur l'accumulation constante de données peu à peu transformées en renseignements et en connaissances. Souvent, cette accumulation de données est due en partie du traitement antérieur des risques opérationnels tel qu'il a été pratiqué dans le passé.

73 L'identification des risques stratégiques est étroitement imbriquée avec l'évaluation et la hiérarchisation des risques (voir le chapitre suivant). De façon itérative, les risques stratégiques sont identifiés, évalués du point de vue de leur gravité et, pour finir, hiérarchisés.

### **L'utilisation d'indicateurs adéquats pour l'identification des risques**

74 La plupart des autorités fiscales utilisent tout un éventail des sources de données et de techniques de traitement des données, ainsi que des outils et indicateurs d'analyse, pour identifier les risques émergents et évaluer leur importance. L'utilisation et le traitement des données sont une composante essentielle de l'identification et de l'évaluation des risques. Pour plus de détails sur les impératifs

à respecter en ce qui concerne les données et informations, on pourra se reporter au chapitre 3 consacré à l'évaluation et à la gestion des risques. La plupart des autorités fiscales s'appuient sur un ensemble d'outils et de techniques d'analyse pour évaluer l'efficacité des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale (voir le chapitre 7). L'analyse de tendance en est une illustration.

### **L'analyse de tendance : indicateurs macroéconomiques**

- 75 On procède à une analyse macroéconomique pour déterminer les tendances d'évolution en matière de discipline fiscale et pour déterminer si les tendances des données économiques ne peuvent pas fournir une indication précoce d'un changement dans le degré de discipline fiscale. L'analyse macroéconomique fait apparaître un lien entre un aspect de la discipline fiscale et une information statistique ou un élément de référence de source extérieure sur lequel on peut s'appuyer pour dégager les tendances au niveau macroéconomique.
- 76 A titre d'exemple, une autorité fiscale pourra examiner simultanément les séries chronologiques économiques pour la TVA recouvrée et pour les ventes intérieures au détail. Si les ventes au détail augmentent plus rapidement que la TVA perçue, il est possible que la discipline fiscale se soit dégradée. En revanche, si les évolutions sont comparables, il sera plus raisonnable de penser que le niveau général de discipline fiscale ne s'est pas modifié.
- 77 Parmi d'autres exemples d'indicateurs macroéconomiques, on citera le nombre de personnes faisant une déclaration pour l'impôt sur le revenu par rapport au nombre de personnes de plus de 15 ans, ou bien les recettes au titre de l'impôt sur les sociétés par rapport aux bénéfices de ces dernières.

### **Analyse de tendance : indicateurs de l'opinion publique**

- 78 Pour ces indicateurs, l'information concernant le degré de discipline fiscale provient d'enquêtes et de recherches d'opinion. Il s'agit généralement de déterminer la sensibilisation du public, ses perceptions, ses attitudes, ses motivations et l'incidence de l'indiscipline fiscale.
- 79 L'analyse de tendance des attitudes et des comportements du public en matière de discipline fiscale peut conforter l'évaluation des risques stratégiques et permettre la mise au point de stratégies plus ciblées de lutte contre l'indiscipline fiscale.

#### *Exemple*

L'Agence du revenu du Canada a utilisé une enquête de comportement pour classer les contribuables en deux groupes du point de vue de la discipline fiscale, et elle a également analysé les types d'instruments de mesure les plus adaptés pour chacun de ces groupes. Elle s'est appuyée sur les résultats d'enquêtes similaires pour examiner l'évolution des attitudes sociales aux fins de l'analyse des risques d'indiscipline fiscale.

## **Évaluation du degré de succès dans l'identification des risques**

---

- 80 Pour les systèmes d'identification et d'évaluation des risques par les approches basées sur les cas, il est important que les critères d'évaluation soient déterminés

dès la mise au point de ces systèmes. Pour bien comprendre quels sont les bons indicateurs et bien les planifier, il faut se demander comment mesurer l'efficacité du processus d'identification des risques. Des critères d'évaluation sont également nécessaires pour définir les indicateurs de référence grâce auxquels on pourra déterminer si les systèmes d'identification des risques s'améliorent au fil du temps et obtenir des entreprises des informations plus exactes.

- 81 L'utilisation de méthodes de contrôle fiscal aléatoire permet de mesurer sans biais l'exactitude des systèmes d'identification des risques. Néanmoins, il faut prendre garde à :
- réduire à un minimum le coût d'opportunité des contrôles fiscaux productifs auxquels on a renoncé pour procéder à des contrôles aléatoires sans résultat productif connu ;
  - ne pas imposer une charge excessive aux contribuables ;
  - faire en sorte que les contrôles soient conduits de façon uniforme ; sinon, les résultats ne pourront pas être validés.
- 82 Les études qui ont été réalisées montrent qu'un grand nombre de pays de l'OCDE recourent à tout un ensemble de critères reposant sur les résultats effectifs des contrôles (aléatoires ou opérationnels). Ces critères peuvent être :
- le pourcentage de contrôles donnant lieu à redressement ;
  - le pourcentage de contrôles donnant lieu à un redressement important (Canada) ;
  - le montant moyen du redressement.

#### *Exemple*

Au Canada, la performance des systèmes nationaux d'identification des risques est mesurée en permanence pour déterminer l'efficacité de l'identification des risques. Pour ce faire, on compare généralement les résultats des contrôles pour différents groupes de risque estimés. Normalement, si le risque estimé s'accroît, les redressements à l'issue des vérifications augmenteront également. En examinant ce lien, on peut comparer l'effet d'un ciblage au moyen des systèmes nationaux et l'effet qu'on pourrait escompter si les contrôles étaient aléatoires. Des études récentes de l'Agence du revenu du Canada montrent que le « facteur de gain » résultant d'un ciblage au moyen des systèmes nationaux d'identification des risques est 2.5 à 4.4 fois supérieur à celui qu'on peut attendre sans ciblage, selon l'impôt concerné (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés, ou taxe sur les produits et services). Le facteur de gain mesure l'efficacité d'un modèle prédictif ; il est égal au rapport entre les résultats obtenus avec le modèle prédictif et ceux obtenus sans ce modèle. Il évalue le degré d'amélioration de la sélection des dossiers en fonction des estimations de risque.

À l'issue de contrôles aléatoires, il est apparu que 7.4 % des petites et moyennes entreprises non constituées en société étaient à haut risque. Or, 32.4 % des redressements concernaient cette catégorie, soit 4.4 fois plus qu'on aurait pu escompter sans établir un lien entre les estimations de risque et les résultats. Les conclusions ont été comparables pour d'autres critères comme le « taux de réussite » et le « taux de changement rapide ».

- 83 L'analyse des anomalies est un moyen utile d'améliorer constamment les systèmes d'identification des risques. On peut, par exemple, analyser les résultats des

contrôles qui ont donné lieu à d'importants redressements, pour lesquels aucun risque n'avait été identifié, afin de déceler les lacunes dans la procédure d'identification des risques. De même, en analysant les résultats des contrôles qui n'ont pas donné lieu à redressement, mais pour lesquels des risques élevés avaient été identifiés, on pourra affiner les paramètres de détection des risques.

- 84 Enfin, il faut de bons circuits de communication entre les spécialistes de l'analyse des risques et les agents d'exécution pour que soient correctement mises en œuvre les procédures de validation et d'identification des risques. Cette rétroaction bidirectionnelle sera bénéfique pour la stratégie globale d'identification des risques.

## 3 ÉVALUER ET HIÉRARCHISER LES RISQUES

### PRINCIPAUX POINTS

- Les autorités fiscales ont besoin d'un mécanisme d'évaluation objective de l'importance relative des risques d'indiscipline fiscale dans le contexte des priorités organisationnelles
- On ne pourra pas nécessairement prendre en compte tous les risques. Ce qu'il faut, c'est une approche équilibrée du traitement d'un large éventail de risques.
- L'évaluation et la hiérarchisation des risques doivent reposer sur des éléments objectifs.
- Une approche équilibrée de la hiérarchisation des risques peut impliquer la prise en compte de risques qui n'ont peut-être pas aujourd'hui une incidence maximale en termes de recettes.

### PRINCIPALES ACTIONS

- Établir un registre des risques, quantifiés et hiérarchisés selon leur probabilité et leur incidence.
- Fixer des priorités organisationnelles bien articulées constituant le programme de lutte contre l'indiscipline fiscale pour l'année considérée.

### Mettre en place un cadre fiable d'évaluation

---

- 85 Pour l'évaluation et la hiérarchisation des risques, il est fondamental de mettre en place un cadre fiable permettant d'évaluer comparativement les risques d'indiscipline fiscale de tous types selon une procédure réitérable. Les décisions concernant l'acceptabilité et le traitement des risques d'indiscipline fiscale doivent reposer sur un ensemble prédéterminé de critères quantitatifs et qualitatifs.
- 86 L'évaluation et la hiérarchisation des risques d'indiscipline fiscale consistent donc essentiellement à quantifier les risques identifiés durant la phase précédente de gestion des risques. Elles ont pour objet de distinguer les risques majeurs (à traiter spécifiquement) des risques moins importants. Pour cela, il faut prendre en compte les sources de risques particuliers qui ont été identifiés, évaluer leur incidence potentielle du point de vue de la réalisation des objectifs organisationnels et déterminer la probabilité d'une telle incidence (en l'absence de traitement particulier). On s'appuiera sur les données et informations disponibles pour déterminer les conséquences probables si le risque se concrétise et/ou n'est pas traité.

### L'incidence des risques

- 87 Cette incidence est mesurée du point de vue de la réalisation des objectifs organisationnels. Cette mesure peut être qualitative et/ou quantitative, mais elle doit au minimum se rattacher à l'objectif considéré.

- 88 Tout modèle d'incidence vise à fournir à l'autorité fiscale les moyens de procéder à une évaluation comparative et réitérable de risques par ailleurs disparates.

*Exemple*

En Australie, l'Australian Taxation Office (ATO) utilise un cadre similaire à celui du graphique 3.1 pour évaluer l'incidence potentielle d'un risque<sup>5</sup>. Comme on peut le voir, on considère non seulement le risque de ne pas obtenir un résultat répondant aux attentes du gouvernement d'aujourd'hui, mais aussi le risque que l'autorité fiscale ne soit pas capable d'assurer au gouvernement de demain des recettes viables.

**Graphique 3.1 – Matrice indicative de l'ATO pour l'incidence des risques d'indiscipline fiscale**

Risque Critère/objectif organisationnel	Notation de l'incidence				
	<b>1 Faible</b>	<b>2 Moyenne</b>	<b>3 Forte</b>	<b>4 Très forte</b>	<b>5 Extrême</b>
<b>Résultats pour le gouvernement</b>	Variation de...				
Risques pour les recettes	Moins de \$50m	Entre \$50m et \$250m	Entre \$251m et \$500m	Entre \$501m et \$1 milliard	Plus de \$1 milliard
Risques hors recettes	Objectifs réalisés...				
	Au moins à 95 %	Au moins à 85 %	Au moins à 75 %	Au moins à 50 %	Au moins à 25 %
<b>Préserver la confiance de la population</b>	Mouvement critique qui...				
	Est justifié mais mineur et durera probablement moins d'une semaine	Est justifié mais mineur et pourrait provoquer une perte de confiance si l'on n'y remédie pas	Se traduit par une perte modérée de confiance et par un petit nombre de réactions négatives dans les médias	Se traduit par un grand nombre de réactions négatives dans les médias et nuit gravement à la réputation de l'autorité fiscale	Se traduit par un très grand nombre de réactions négatives dans les médias, retient toute l'attention du gouvernement et nuit très gravement et durablement à la réputation de l'autorité fiscale
<b>Réduire les coûts de mise en application</b>	Résultats obtenus...				
	Baisse modérée (>10%)	Faible baisse (<10%)	Pas de changement	Faible hausse (<10%)	Hausse modérée (>10%)
<b>Image d'organisation efficiente et réactive</b>	Bilan général...				
	Les déficiences sont mineures et de nature administrative ; nous réagissons comme il faut aux nouveaux impératifs	Les déficiences engendrent des risques mineurs, organisationnels ou financiers ; nous en avons conscience, mais nous éprouvons certaines difficultés à réagir aux nouveaux impératifs	Les déficiences engendrent des risques modérés, organisationnels ou financiers ; nous en avons conscience, mais nous éprouvons de grandes difficultés à réagir aux nouveaux impératifs	Les déficiences engendrent des risques élevés, organisationnels ou financiers, et doivent retenir notre attention à l'avenir ; nous sommes lents à les prendre en compte et nous éprouvons de grandes difficultés à réagir aux nouveaux impératifs	Les déficiences engendrent des risques majeurs, organisationnels ou financiers, et doivent retenir notre attention de toute urgence ; nous éprouvons d'extrêmes difficultés à les prendre en compte et à réagir aux nouveaux impératifs

<sup>5</sup> Ce cadre reprend les grandes lignes de celui utilisé par l'Australian Taxation Office, mais il en diffère dans ses modalités et dans son libellé.

### Probabilité

89 La probabilité est mesurée en termes de probabilité de survenance du risque. Elle peut être exprimée qualitativement ou quantitativement. Le graphique 3.2 illustre un modèle général qui comporte différentes définitions de la probabilité de survenance d'un risque d'indiscipline fiscale. Les probabilités illustrées dans le graphique 3.2 ont valeur de simple exemple. Dans la pratique, il faut simplement qu'elles soient significatives pour l'organisme concerné et suffisamment spécifiques pour se prêter à une catégorisation.

**Graphique 3.2 – Matrice type de probabilité du risque d'indiscipline fiscale**

Note	Degré de probabilité	Exemple de définition pour déterminer le degré de probabilité	
		Définition subjective	Définition objective
1	Rare	« ne peut ne se produire que dans des circonstances exceptionnelles »	« se produira probablement une fois en 25 ans »
2	Peu probable	« pourrait se produire à un moment donné »	« se produira probablement une fois en 10 ans »
3	Assez probable	« risque de se produire à un moment donné »	« se produira probablement une fois dans les trois prochaines années »
4	Probable	« se produira probablement quelles que soient les circonstances »	« se produira probablement plus d'une fois ces trois prochaines années »
5	Quasi certain	« devrait se produire quelles que soient les circonstances »	« se produira probablement cette année ou à intervalle fréquent »

### Hierarchiser les risques

- 90 Il s'agit de confronter les risques évalués d'indiscipline fiscale aux objectifs organisationnels de l'autorité fiscale. Le produit final doit être un résumé des risques hiérarchisés d'indiscipline fiscale qui doivent faire l'objet d'un traitement spécifique.
- 91 En pratique, il faut pour hiérarchiser les risques combiner l'évaluation de l'incidence et l'évaluation de la probabilité afin d'attribuer une note au risque. Le graphique 3.3 illustre cette procédure en s'appuyant sur le système de notation des graphiques 3.1 et 3.2.

**Graphique 3.3 — Matrice type de notation du risque de discipline fiscale**

<b>Incidence</b>	<i>Extrême</i>	Forte	Forte	Très forte	Très forte	Très forte
	<i>Très forte</i>	Forte	Forte	Forte	Très forte	Très forte
	<i>Forte</i>	Importante	Forte	Forte	Forte	Forte
	<i>Moyenne</i>	Modérée	Modérée	Importante	Importante	Importante
	<i>Faible</i>	Faible	Faible	Modérée	Modérée	Importante
		<i>Rare</i>	<i>Peu probable</i>	<i>Possible</i>	<i>Probable</i>	<i>Quasi certain</i>
<b>Probabilité</b>						



- 92 On pourrait être tenté de penser que la classification des risques identifiés à l'aide d'une matrice de notation des risques soigneusement construite marque la fin de la procédure de hiérarchisation des risques. Mais tel n'est pas le cas. La hiérarchisation des risques ne saurait se ramener à un exercice mathématique objectif. Il faudra revoir et confirmer la notation initiale en prenant en compte d'autres aspects, probablement contextuels. De plus, la gestion du risque d'indiscipline fiscale est un processus itératif et il est souhaitable que toute étape de ce processus soit influencée par les autres étapes. Au total, la gestion des risques d'indiscipline fiscale doit se faire de la manière qui réponde le mieux aux objectifs organisationnels.
- 93 Les décisions concernant les risques à traiter et à surveiller pourront être fonction d'un grand nombre d'éléments, notamment :
- les moyens internes ;
  - l'existence ou l'absence d'un traitement efficace ;
  - l'existence ou l'absence de moyens efficaces pour mettre en oeuvre ce traitement ;
  - la notation et le niveau du risque ;
  - le taux de propagation du risque ou de dégradation de la notation du risque ;
  - le rendement actuel du traitement (recettes uniquement cette année) ;
  - le rendement du traitement sur la durée (recettes chaque année régulièrement) ;
  - la façon dont le public perçoit les mesures prises pour remédier au risque ;
  - les coûts et avantages des traitements envisagés (boucle de rétroaction de l'étape suivante) ;
  - le contexte plus large des risques considérés globalement.

Ce sont là les aspects au regard desquels sera en définitive évaluée l'efficacité des stratégies de traitement des risques.

- 94 En fonction de la note définitive attribuée au risque, on détermine généralement qui, au sein de l'organisation est chargé de gérer le risque. Par exemple, il est souhaitable que les risques les plus élevés sur l'échelle de l'incidence et de la probabilité (par exemple, les risques « majeurs ») soient gérés aux niveaux les plus élevés de la direction de l'organisation. Cela exigera en général des contacts étroits et approfondis avec des représentants du gouvernement et peut-être d'autres instances gouvernementales. Moins le risque est élevé, plus le niveau auquel il pourra être correctement géré sera faible. Le graphique 3.4 illustre les niveaux hiérarchiques adaptés à la gestion des risques suivant leur degré de gravité.

**Graphique 3.4 — Tableau type de niveau de gestion des risques**

Notation du risque	Gestion
Majeur	Direction et, éventuellement, représentant du gouvernement
Élevé	Direction
Important	Cadres supérieurs
Modéré	Cadres moyens
Faible	Gestion par les procédures habituelles

- 95 Pour être efficace, la procédure d'évaluation et de hiérarchisation des risques devra être réitérée à plusieurs niveaux organisationnels. Par exemple, une fois identifiés, les risques stratégiques seront nécessairement communiqués aux cadres supérieurs ou aux cadres moyens pour qu'ils puissent affiner les grands objectifs stratégiques et déterminer les domaines d'action prioritaires dans leur sphère de compétence. Lorsque ces décisions auront été prises et que des priorités auront été fixées, les gestionnaires opérationnels pourront entamer la procédure d'identification des dossiers relevant de leur compétence en vue d'une action future. À chaque étape, la dimension du risque géré se réduit progressivement et la gestion s'opère au niveau organisationnel adéquat.
- 96 Une gestion efficace du risque d'indiscipline fiscale suppose d'importants moyens d'investigation, d'analyse et d'évaluation. C'est pourquoi une autorité fiscale pourra avoir besoin d'un certain temps pour mettre en place un dispositif efficace d'analyse, d'évaluation et de hiérarchisation des risques<sup>6</sup>.

## **Gérer les besoins en données et en informations**

---

- 97 Pour une administration efficace du système fiscal, il faut pouvoir disposer rapidement d'un volume suffisant de données exactes. Ces données (sous forme brute ou sous la forme de renseignement) appuient l'identification des risques, leur évaluation et leur hiérarchisation. Au niveau de l'identification, les données sont agrégées pour contribuer à la procédure d'identification des risques stratégiques. Au niveau de l'évaluation, elles sont utilisées pour déterminer l'importance du risque. Au niveau de la hiérarchisation, elles servent à sélectionner les dossiers. La gestion de ces données et informations est donc une composante cruciale de la gestion du risque d'indiscipline fiscale. Elle mérite de la part de l'autorité fiscale une attention particulière et constante.

### **Des données adéquates**

- 98 Pour qu'un système d'identification et d'évaluation des risques soit efficace, il faut disposer de données adéquates. Il faut savoir rassembler les données qui conviennent pour l'évaluation des risques.
- 99 Lorsqu'il s'agit de concevoir la procédure d'identification des risques, l'administration fiscale doit s'assurer qu'elle a suffisamment de moyens d'accès, réglementaires et matériels, aux données dont elle a effectivement besoin. Il est également fondamental que l'administration fiscale ait les connaissances et l'expérience indispensables pour induire de ces données les niveaux d'indiscipline fiscale.
- 100 Pour l'identification des risques, les catégories suivantes de données sont cruciales :
- données des déclarations fiscales, y compris les informations figurant dans les états financiers ;
  - autres données fiscales – classification industrielle, données sur les rémunérations émanant de l'employeur, TPS/TVA (Canada, Royaume-Uni) ;

---

<sup>6</sup> Le document parallèle *Gestion du risque d'indiscipline fiscale — Note d'information (Catalogue des recherches sur les comportements en matière de discipline fiscale)* contient de nombreux exemples de projets de recherche visant à mieux comprendre la nature et l'incidence de certains types de risque d'indiscipline fiscale.

- informations fournies par des tiers – données sur les intérêts bancaires, sur les pensions perçues par les personnes physiques, données du registre des entreprises (Autriche) ;
- autres données publiques, en particulier informations publiées sur Internet (publications de la société, lettres d'information) ;
- données de référence (provenant d'études interprétatives et analytiques – normes de bénéfice brut et de bénéfice net pour les activités industrielles et commerciales (Canada, Royaume-Uni), ratio charges/chiffre d'affaires (Royaume-Uni), moyenne du revenu familial dans le quartier (Canada) ;
- remontée d'informations des contrôles fiscaux et d'autres mesures – vérifications du respect des obligations fiscales de l'employeur, programmes de contrôles aléatoires (Royaume-Uni).

### *Exemples*

Les tribunaux peuvent être une source précieuse d'information par les tiers lorsqu'il s'agit de déceler l'écart entre le revenu déclaré et le revenu effectif.

En Suisse, les tribunaux civils sont une source utile d'information notamment en cas de divorce, lorsqu'un des conjoints divulgue à cette occasion des revenus plus élevés que ceux déclarés au fisc. Les juridictions pénales sont elles aussi une bonne source d'information lorsqu'on se trouve en présence d'un « scandale » financier, dont les médias rendent souvent compte par ailleurs. L'Administration fédérale des contributions a pu fréquemment constater que les victimes d'une escroquerie financière ont souvent elles-mêmes fraudé le fisc. C'est pourquoi elle a créé un groupe spécialisé chargé des enquêtes dans ce domaine.

Au Danemark, le numéro d'immatriculation des entreprises est utilisé non seulement à des fins fiscales (impôt sur les sociétés, TVA, droits de douane et accises), mais aussi comme numéro unique d'enregistrement pour les entreprises en toute situation. Les informations de tiers se rapportant à l'entreprise sont reliées au numéro d'immatriculation de l'informateur. Avec le numéro d'immatriculation et un code d'accès, les informations concernant les rémunérations peuvent être transmises par l'Internet, qui est également utilisable pour les déclarations douanières et les déclarations de TVA.

La déclaration d'impôt pré-imprimée pour les personnes physiques s'appuie sur les informations de tiers et sur le numéro unique d'enregistrement. L'information est pré-imprimée sur la déclaration et le contribuable est invité à la contrôler. Il est possible de corriger la déclaration par écrit, mais aussi par téléphone ou par Internet avec code d'accès. Tous les contribuables ont leur propre fichier électronique qui comprend les déclarations d'impôt, les informations de tiers, etc. Ces renseignements sont protégés grâce au code d'accès et les contribuables peuvent également les consulter en utilisant leur signature numérique.

En Corée, la dénonciation est également une source précieuse de renseignements fournis par les tiers. Souvent, le dénonciateur fournit des indices très concrets (par exemple, comptes parallèles, opérations dissimulées, données informatiques et comptes bancaires secrets). L'administration fiscale coréenne encourage ce type de surveillance par le public ; une récompense d'un montant maximal de 91 000 \$

peut être accordée au dénonciateur si les renseignements fournis se révèlent très utiles dans le cadre d'une enquête de terrain sur le fraudeur. Néanmoins, cette incitation pécuniaire crée des problèmes inattendus pour l'administration fiscale, qui est tenue en particulier de procéder à un contrôle en bonne et due forme pour vérifier que l'information est très utile avant d'attribuer la récompense.

### Des données exactes

- 101 Pour éviter une évaluation erronée du risque, il faut que les données prises en compte soient aussi exactes que possible. Par exemple, les erreurs de frappe lors de la saisie des déclarations d'impôt peuvent poser des problèmes d'intégrité des données ; il en est de même des valeurs manquantes.
- 102 Il faut nettoyer les données aussi près que possible de leur source. Ainsi, chaque utilisateur des données n'aura pas à appliquer une procédure de contrôle de l'intégrité des données.
- 103 Il faut mettre au point des procédures de validation et de correction des données dans le cadre normal de l'identification des risques.

#### *Exemple*

Dans ces centres d'appel, l'Australie corrige systématiquement les renseignements de base dans le cadre des règles de sa politique de contact téléphonique qui concernent la « preuve de l'identité ». Il s'agit d'un élément permanent d'assurance qualité des données et d'information en matière d'identité.

### Protection de la vie privée

- 104 Les sources de données peuvent être soumises à des restrictions juridiques. La question qui se pose alors est de savoir comment obtenir les données nécessaires sans imposer une charge excessive à celui qui doit les fournir ou sans le mettre en situation d'illégalité.

#### *Exemples*

Au Royaume-Uni, la *loi de 1998 sur la protection des données* interdit aux vérificateurs de recevoir des informations qu'ils n'ont pas le droit de recevoir.

En Autriche, les autorités fiscales sont soumises à diverses restrictions pour l'accès aux données ou sources de données. Les restrictions les plus importantes sont les suivantes : les mesures mises en place par la loi sur la protection des données, le secret professionnel (dont bénéficient en particulier les médecins, les avocats et les notaires), ainsi que le secret bancaire. Le secret bancaire n'est pas absolu ; il peut être levé en cas d'ouverture d'une procédure pour fraude fiscale délibérée.

- 105 En général, la collecte et l'utilisation de certaines catégories de données exigent qu'on règle préalablement les questions qui ont trait à la protection de la vie privée. Ce régime de protection varie d'un pays à l'autre, mais on ne saurait l'ignorer. De plus, dans de nombreux systèmes juridiques, le principe est que l'information ne peut en général être utilisée qu'aux fins pour lesquelles elle a été obtenue.

## Outils d'analyse des données

---

### Recoupement des données

- 106 Depuis longtemps, l'utilisation obligatoire d'un numéro unique d'identification joue un rôle fondamental lorsqu'il s'agit, pour les autorités fiscales, de contrôler le respect des obligations fiscales d'une personne physique. On peut étendre cette obligation aux entreprises, même au point d'obliger toutes les composantes d'une entreprise à mentionner le numéro d'identification dans leurs transactions avec d'autres entreprises et dans leurs relations avec les autorités fiscales. Si les entreprises peuvent connaître facilement ce numéro d'identification, il sera d'autant plus utile et finira par faire partie intégrante de leurs pratiques normales. Le numéro d'identification est utile pour les autorités fiscales essentiellement parce qu'il offre la possibilité de recouper les données internes et externes pour mettre à jour d'éventuelles irrégularités.

#### *Exemples*

L'Australie a mis en place en 2000 un numéro unique d'identification des entreprises qui est utilisé par tous les organismes publics. Ce numéro d'identification est communiqué via le registre des entreprises lorsqu'on veut vérifier si une entreprise a le droit d'effectuer certaines transactions et il joue un rôle essentiel dans le recoupement des données et informations entre les organismes publics et d'autres sources externes. Ce numéro doit figurer sur chaque facture faisant foi fiscalement ; sinon, une retenue à la source est perçue pour absence d'ABN (numéro d'identification australien) et la TVA n'est pas déductible.

Au Danemark, le numéro d'identification de l'entreprise doit figurer sur les factures et reçus en vertu de la loi sur la TVA. Ce numéro d'identification est public et peut être obtenu auprès du registre des entreprises par nom, adresse ou numéro.

En Europe, le Système d'échanges de renseignements sur la TVA (VIES) fonctionne entre tous les États membres de l'UE. Ce réseau est conçu selon une structure de base de données et un bureau spécial de liaison a été mis en place dans chaque État membres de l'UE. Un numéro unique d'identification supplémentaire (ID TVA) doit figurer sur les factures. On peut ainsi savoir si un fournisseur ou un client est assujéti ou non à la TVA, le régime fiscal étant alors différent (par exemple pour la TVA frappant les services).

- 107 L'existence d'un numéro unique d'identification est très utile pour le recoupement de données. Mais on peut aussi s'appuyer à cet effet sur la combinaison de plusieurs éléments (par exemple, les nom, adresse et date de naissance du contribuable).
- 108 Il faudra souvent relier des sources disparates de données. La technologie utilisée devra être suffisamment perfectionnée pour qu'on puisse procéder à des comparaisons valables dans le cadre d'un gros volume de données, de façon à ne pas dévaloriser ces données. Un grand nombre de techniques peuvent être utilisées pour l'interprétation des données, certaines étant plus appropriées dans certaines situations que dans d'autres.

### Exemples

Les autorités fiscales canadiennes procèdent à tout un éventail de recoupements. Les dossiers pour l'impôt sur les bénéfices sont mis en relation avec ceux des principaux actionnaires de la société et avec les informations concernant la TPS, les rémunérations et les importations. Dans le cas d'un propriétaire, on procède à un recoupement avec le conjoint et avec le niveau de revenu familial pour le quartier de résidence. Dans le cas d'une société, on opère également un rapprochement avec les données concernant les filiales étrangères et les transactions réalisées à l'étranger dans des conditions qui ne sont pas de pleine concurrence.

En Autriche, le numéro de sécurité sociale permet d'établir un lien avec le conjoint et les enfants du contribuable (en effet, il n'existe pas de numéro d'identification fiscale pour le conjoint et les enfants). De plus, on pourra à l'avenir recouper les données concernant une société et toute structure apparentée grâce au « numéro d'identification du sujet ».

- 109 Les bases et entrepôts de données relationnelles facilitent l'identification et l'évaluation des risques en donnant accès :
- à des sources disparates de données, de façon concomitante ;
  - à des connaissances à partir desquelles on pourra induire des données certains éléments concernant la discipline fiscale, et ce à l'aide de techniques et méthodes d'analyse appropriées ;
  - à l'information et au renseignement d'ordre stratégique, de façon à pouvoir hiérarchiser rationnellement la recherche et l'identification des risques.
- 110 L'analyse statistique est souvent utilisée pour examiner les données des contribuables afin de corréliser ces données et l'indiscipline fiscale. Pour ce faire, on s'appuie généralement sur les résultats des contrôles fiscaux antérieurs, qui sont ensuite analysés à la lumière des données émanant des contribuables.

### Extraction de données

- 111 L'extraction de données consiste à examiner et analyser, par des moyens automatiques, de gros volumes de données afin de déceler des profils et règles significatifs<sup>7</sup>.
- 112 Pour l'extraction des données, on utilise généralement les réseaux neuronaux et les arbres de régression. Pour un ensemble de données (y compris les résultats des contrôles réalisés dans le passé), le logiciel d'extraction de données distingue les caractéristiques des contribuables en situation irrégulière (généralement à partir des résultats des contrôles intérieurs) et celles des contribuables en situation régulière. Le logiciel peut analyser simultanément des milliers de caractéristiques et déceler dans les données des profils qui peuvent être utilisés pour définir de nouveaux critères d'identification des cas d'indiscipline fiscale. C'est là un exemple de l'utilisation de la technologie pour compléter le contrôle par l'homme.

---

<sup>7</sup> Berry et Linoff, 2000, *Mastering Data Mining*.

- 113 L'extraction de données nécessite en général des logiciels perfectionnés et des bases de données intégrées.

### Examen informatisé de dossiers

- 114 Ces systèmes experts supposent généralement l'intervention de vérificateurs expérimentés qui définissent les critères permettant d'identifier les cas éventuels d'indiscipline fiscale. Lorsqu'on confronte ces critères aux données concernant les contribuables, on peut déceler les cas d'indiscipline fiscale et, dans certains pays, estimer les risques pour les recettes.

#### *Exemple*

Au Canada, on a identifié plus de 200 risques définis selon des critères précis. En voici deux exemples :

- Dans le domaine des revenus locatifs, il arrive fréquemment que le propriétaire ne retienne pas la valeur loyale et marchande lorsqu'il fait valoir des pertes sur un bien résidentiel. L'autorité fiscale décèle ces cas de différentes façons, notamment en utilisant les données qui ont trait à l'impôt immobilier et aux intérêts dont la déduction était demandée pour estimer la valeur loyale et marchande du bien et sa valeur locative ;
- La non-déclaration de revenus est l'un des corollaires de l'économie souterraine. Pour identifier les abus dans ce domaine, on utilise plusieurs critères, qui consistent notamment à comparer la déclaration de revenu du contribuable et les éléments d'information recueillis, ou à comparer le revenu familial déclaré par le contribuable et le revenu familial des résidents du même quartier.

- 115 Venant compléter l'analyse électronique des données, les systèmes basés sur les cas peuvent être utilisés pour aider à déterminer quels sont les dossiers qui doivent être examinés de façon plus approfondie. Généralement, ce sont les vérificateurs expérimentés qui ont accès à ces systèmes. Ils s'appuient sur leur connaissance du terrain pour décider des mesures à prendre, par exemple un contrôle fiscal.
- 116 Il ne faut pas négliger le savoir local et la participation du personnel de première ligne à l'identification des risques, surtout lorsque les systèmes sont utilisés pour la sélection des dossiers individuels. À titre d'exemple, un revenu agricole exceptionnellement bas peut être considéré comme normal au Canada dans certaines régions lorsque les conditions climatiques ont été particulièrement défavorables. Par définition, ces connaissances ne sont pas disponibles dans le cadre de systèmes nationaux ; c'est pourquoi le retour d'informations grâce à l'analyse locale des risques identifiés dans le cadre des systèmes nationaux est un gage précieux de qualité.

## 4 ANALYSER LES COMPORTEMENTS SOUS L'ANGLE DE LA DISCIPLINE FISCALE

### PRINCIPAUX POINTS

- Comprendre le comportement des contribuables ne relève plus de la simple conjecture ; de solides recherches empiriques fournissent aujourd'hui tout un ensemble de repères.
- Les explications économiques et non économiques du comportement des contribuables dans le domaine de la discipline fiscale ont une valeur prédictive.
- Le comportement des contribuables fait intervenir toute une série de motivations en réaction aux exigences des autorités fiscales.
- Le système fiscal même (législation fiscale et administration de l'impôt) peut grandement influencer sur le comportement des contribuables.

### PRINCIPALES ACTIONS

- Définir une panoplie de stratégies de traitement pour tous les degrés d'indiscipline fiscale.
- Élaborer des produits et des instruments venant appuyer les stratégies de traitement.

### **Mettre en place un programme prospectif de traitement**

---

- 117 Comme on l'a vu, avant d'envisager toute réponse à l'indiscipline fiscale, il faut évaluer les risques du point de vue de leur impact potentiel – c'est-à-dire le coût probable en termes de recettes, à court et long terme, l'incidence éventuelle sur les autres programmes d'action des pouvoirs publics et les effets possibles sur la réputation de l'autorité fiscale et la confiance des administrés. Il faut ensuite que l'autorité fiscale détermine, selon des critères normalisés, comment les risques identifiés doivent être catégorisés et hiérarchisés dans l'optique du traitement de l'indiscipline fiscale.
- 118 Le résultat final de l'identification et de l'évaluation des risques est généralement un programme structuré d'activité qui est fonction de la planification stratégique et des cycles de financement. La question qui se pose alors est la suivante : quelles mesures faut-il prendre pour s'attaquer aux risques identifiés ? On croira davantage au succès des mesures prises si l'on comprend parfaitement les motivations des comportements d'indiscipline fiscale identifiés.

### **Comprendre tout ce qui influe sur le comportement des contribuables**

---

- 119 Les ouvrages spécialisés répartissent en deux grandes catégories les approches du problème de l'indiscipline fiscale. La première se situe dans une optique de rationalité économique et repose sur l'analyse économique. La deuxième prend en compte les aspects comportementaux plus larges et s'appuie pour beaucoup sur les concepts et les recherches de disciplines comme la psychologie et la sociologie.



Parfois, on considère comme concurrentes l'approche économique et l'approche comportementale. Mais chacune peut être précieuse pour la bonne compréhension de la problématique de la discipline fiscale et, ce qui est important, c'est de déterminer comment on pourra utiliser les deux approches de façon synergique<sup>8</sup>.

- 120 De nombreuses recherches ont été réalisées dans les pays de l'OCDE pour mieux comprendre les facteurs qui influent sur le comportement des contribuables. On peut dégager de ces recherches les principaux facteurs suivants.

### **Facteurs économiques**

- charge financière. On observe un lien entre l'impôt dû et le comportement du contribuable. Par exemple, si le propriétaire d'une entreprise est redevable d'un impôt qu'il peut facilement acquitter, il sera probablement prêt à remplir ses obligations fiscales. Mais si l'impôt dû atteint un montant très élevé, susceptible de compromettre la viabilité de l'entreprise, il pourra éluder totalement le paiement ou tenter d'ajuster les données mentionnées dans sa déclaration d'impôts pour être redevable d'un impôt plus faible (mais inexact) ;
- coût de la discipline fiscale. L'exécution des obligations fiscales, au-delà de l'impôt effectivement acquitté, fait supporter aux contribuables un certain nombre de coûts. Ces coûts comprennent le temps nécessaire pour se conformer aux formalités, les frais encourus parce qu'il faut faire appel à un comptable et les coûts indirects qui découlent de la complexité de la réglementation fiscale. Il peut aussi s'agir de coûts « psychologiques », notamment le stress dû à l'incertitude dans laquelle se trouve le contribuable sur le point de savoir s'il a respecté toutes ses obligations fiscales, ou même s'il a eu connaissance de toutes les dispositions applicables. De plus, les petites entreprises éprouvent souvent un certain ressentiment du fait qu'elles jouent un rôle dans la perception et le paiement des impôts indirects et directs sans que ce rôle soit rémunéré ;
- contre-incitations. Les études consacrées à l'impact des sanctions (par exemple, pénalités financières et menaces de poursuites) montrent que ces mesures peuvent avoir un effet limité dans le temps du point de vue de la discipline fiscale. Néanmoins, les recherches montrent que les contribuables en situation régulière souhaitent que les fraudeurs soient sanctionnés ;
- incitations. Les incitations dont peut bénéficier le contribuable sont susceptibles d'avoir un effet positif sur son comportement (il respectera davantage ses obligations), mais cette question mérite d'être approfondie.

### **Facteurs comportementaux**

- différences individuelles. Un grand nombre de contribuables respectent la législation fiscale, mais d'autres ne s'y conforment pas. Les facteurs individuels qui influent sur le comportement du contribuable sont le sexe, l'âge, le niveau d'instruction, la moralité, le type d'activité, la personnalité, les circonstances et l'évaluation personnelle du risque ;

---

<sup>8</sup> James, Simon, Hasseldine, John, White, Peggy et Toumi, Marika (2001) 'Developing a Tax Compliance Strategy for Revenue Services', *Bulletin du Bureau international de documentation fiscale*, avril | 2001, pp. 158-164.

- sentiment d'équité ou d'inéquité. Les contribuables qui pensent que « le système » n'est pas juste ou qui ont une expérience personnelle de traitement « inéquitable » respecteront probablement moins leurs obligations fiscales ;
- perception d'un risque minimal. Si un contribuable a la possibilité de ne pas se conformer à ses obligations fiscales et considère qu'il n'a qu'un risque minime de se faire prendre, il prendra ce risque. C'est pourquoi, sans doute, la sous-déclaration est plus fréquente pour certains types de revenu. Ainsi, les revenus salariaux sont généralement très « visibles » pour l'autorité fiscale puisqu'ils sont déclarés par un tiers. Mais d'autres formes de revenu peuvent être bien moins visibles et faire donc davantage l'objet d'opérations comptables « créatives » (voir le graphique 5.2 ci-dessous) ;
- prise de risque. Pour certaines personnes, éluder l'impôt est un jeu : il s'agit de tester leur habileté à éviter leurs obligations et à ne pas se faire prendre.

121 Dans un ouvrage récent<sup>9</sup>, Paul Webley, spécialiste de psychologie économique, étudie tout spécialement le comportement fiscal des entreprises. Malgré les recherches peu nombreuses dans ce domaine, il présente de solides données empiriques valables aussi bien pour les personnes physiques que pour les entreprises. Selon lui, les principales raisons de l'indiscipline fiscale peuvent être classées comme suit :

- **équité**  
l'équité perçue d'un système fiscal est importante, le comportement des contribuables étant influencé par deux sentiments, à savoir que le système les traite injustement par rapport à d'autres et que le gouvernement fait trop peu avec les recettes qu'il perçoit.
- **possibilités d'observation**  
il ressort de plusieurs études que ce facteur est celui qui explique le plus l'indiscipline fiscale. Mais on ne sait pas très bien si, oui ou non, les individus qui sont prédisposés à l'inobservation recherchent les activités qui offrent le plus de possibilités, par exemple le travail indépendant par rapport au travail salarié, soumis à retenue à la source dans beaucoup de pays.
- **différences individuelles**  
les individus ne respectant pas leurs obligations fiscales ont tendance à être des hommes jeunes et égoïstes qui ont une attitude positive à l'égard de la fraude fiscale et une attitude négative à l'égard des autorités fiscales. Certains éléments montrent que l'éducation fiscale contribue directement à réduire la propension à la fraude.
- **normes sociales**  
si un individu croit que l'indiscipline fiscale est répandue, la probabilité est bien plus grande qu'il ne respecte pas lui-même ses obligations fiscales. Les études qui ont été réalisées montrent que faire en sorte que les contribuables comprennent bien le comportement d'autrui sur le plan de la discipline fiscale est un moyen efficace de réduire l'indiscipline fiscale.
- **mécontentement à l'égard des autorités fiscales**  
on observe une corrélation positive entre le sentiment que l'autorité fiscale est inefficace ou n'apporte rien d'utile et la probabilité

---

<sup>9</sup> Webley, Paul, (2004) 'Tax Compliance by businesses', dans *New Perspectives on Economic Crime*, edited Sjögren, Hans and Skógh, Goran Edward Elgar, Cheltenham

d'inobservation des obligations fiscales. Mais on ne sait pas très bien quelle est l'importance de ce facteur par rapport aux autres.

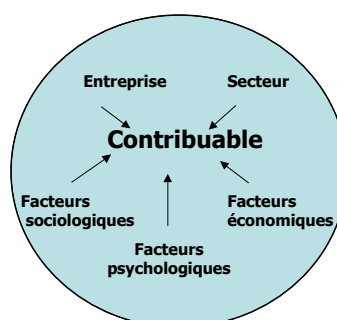
- 122 On constate de très grandes similitudes entre les facteurs recensés dans le *Catalogue des recherches sur le comportement en matière de discipline fiscale* et ceux identifiés par Webley.

## Comprendre tout ce qui influence le comportement des petites entreprises

---

- 123 Il serait illusoire, dans le cadre de la présente note d'orientation, de vouloir énumérer tous les facteurs qui concourent à déterminer l'attitude et le comportement des petites entreprises<sup>10</sup>. Ce qu'on propose, c'est un modèle invitant à la réflexion, c'est-à-dire un modèle qui permettra à l'utilisateur de classer les facteurs en différentes catégories de manière cohérente et sous une forme qui facilitera l'analyse. De plus, il s'agit d'un modèle qui est suffisamment robuste pour pouvoir être mis en pratique dans le contexte d'une administration fiscale.
- 124 Ce modèle (voir le graphique 4.1) s'appuie sur l'entreprise et son environnement pour mieux comprendre ses motivations en matière de discipline fiscale.

**Graphique 4.1 – Modèle des influences s'exerçant sur le contribuable**



- 125 Le modèle du graphique 4.1 prend en compte les éléments qui ont trait à l'entreprise et au secteur ainsi que les éléments sociologiques, économiques et psychologiques. Ces cinq catégories correspondent chacune à un angle de vue. Si on les combine, elles offrent la possibilité de déterminer les motivations comportementales en vue d'une sélection judicieuse d'une stratégie de traitement de l'indiscipline fiscale. Le tableau ci-après illustre les facteurs à prendre en compte dans chaque catégorie et les modalités d'application sur la base des données d'une étude australienne.

---

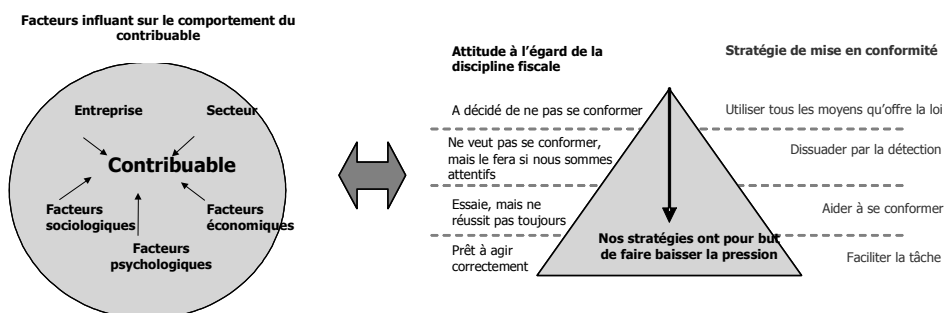
<sup>10</sup> On trouvera une liste assez complète, sans être exhaustive, des facteurs qui peuvent influencer l'observation des réglementations dans un document interne de l'Agence du revenu du Canada (ARC) intitulé *Compliance Measurement Framework* (2003). Cette liste comporte les catégories suivantes : facteurs économiques au niveau national, facteurs économiques au niveau mondial, facteurs réglementaires (par exemple, taux de l'impôt sur les sociétés par rapport au taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), facteurs environnementaux matériels (par exemple, proximité des fournisseurs, des marchés de consommation et des marchés financiers), facteurs administratifs (par exemple, modification des obligations déclaratives) et facteurs sociaux, démographiques et comportementaux.

**Tableau 4.1 – Facteurs influant sur la discipline fiscale dans les entreprises**

<b>Catégorie du modèle</b>	<b>Caractéristiques génériques</b>	<b>Exemple partiel – Les petites entreprises du bâtiment et des travaux publics en Australie</b>
<b>En</b>	<b>Profil de l'entreprise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure (entreprise individuelle, société de personnes, société de capitaux, fiducie)</li> <li>• Taille et ancienneté de l'entreprise</li> <li>• Activités exercées</li> <li>• Orientation (locale ou internationale)</li> <li>• Données financières – investissements</li> <li>• Intermédiaires de l'entreprise</li> </ul>	<i>Plus de 98 % des déclarations fiscales sont établies par un mandataire fiscal</i> <i>Tenue de documents d'une qualité variable</i>
<b>Se</b>	Facteurs liés au <b>secteur</b> , notamment: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition/taille du secteur</li> <li>• Principaux participants au secteur</li> <li>• Marges bénéficiaires</li> <li>• Structure des coûts</li> <li>• Réglementation sectorielle</li> <li>• Modes d'activité</li> <li>• Aspects sectoriels comme le niveau de concurrence, les facteurs saisonniers et les infrastructures</li> </ul>	<i>Fortement syndicalisé</i> <i>Modes d'activité flexibles</i> <i>Forte concurrence</i> <i>Faible niveau d'instruction</i> <i>Faibles barrières à l'entrée</i>
<b>So</b>	Facteurs <b>sociologiques</b> , notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normes culturelles</li> <li>• Contexte ethnique</li> <li>• Attitude à l'égard de l'autorité publique</li> <li>• Age, sexe</li> <li>• Niveau d'instruction</li> </ul>	<i>Faible niveau de littératie</i> <i>Ne pas payer l'impôt est en général jugé acceptable</i> <i>Très forte population de sexe masculin</i>
<b>Eco</b>	Facteurs <b>économiques</b> , notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissement</li> <li>• Démographie, taux d'intérêt</li> <li>• Système fiscal</li> <li>• Politiques mises en oeuvre par les pouvoirs publics</li> <li>• Influence internationale</li> <li>• Inflation</li> <li>• Marchés</li> </ul>	<i>Pics et creux d'activité</i> <i>Conflits du travail</i>
<b>Psy</b>	Facteurs <b>psychologiques</b> , notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cupidité, risque, crainte, confiance</li> <li>• Valeurs</li> <li>• Équité/justice</li> <li>• Possibilités de fraude</li> </ul>	<i>Crainte de l'autorité fiscale</i>

## Prise en compte de tout l'éventail des comportements des contribuables

Graphique 4.2 – Éventail des attitudes du contribuable face à l'impôt



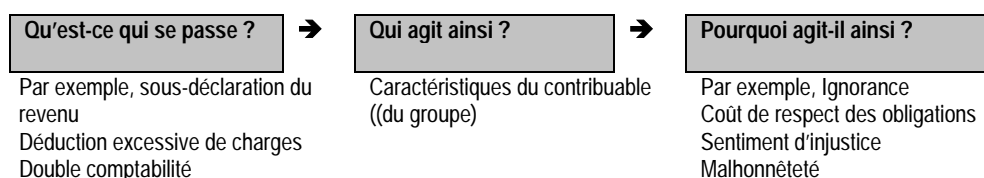
- 126 Il n'est pas facile de déterminer ce qui fait pencher le contribuable dans le sens du respect ou du non-respect de ses obligations. Malgré tout, les recherches réalisées en Australie par Valerie Braithwaite donnent à penser que les facteurs recensés dans le modèle des influences s'exerçant sur le contribuable se conjuguent de façon que le contribuable (personne physique ou personne morale) adopte un ensemble de valeurs, de croyances et d'attitudes qui peut être décrit comme une « attitude motivationnelle ». Ces attitudes, dont deux relèvent en gros de l'indiscipline fiscale et les deux autres de la discipline fiscale, caractérisent la relation du contribuable avec l'autorité fiscale et le système fiscal qu'elle administre. Elles sont illustrées au graphique 4.2.
- 127 Les affranchis. Au sommet de la pyramide, se trouvent les affranchis, c'est-à-dire ceux qui ont décidé de ne pas se conformer à leurs obligations fiscales, soit en les éludant délibérément, soit en choisissant de ne pas s'y soumettre. Ce cynisme à l'égard du système fiscal se double généralement d'une attitude analogue à l'égard des pouvoirs publics en général.
- 128 Les résistants. L'attitude de résistance se caractérise par une confrontation active. Le système est considéré comme oppressif, pesant et inflexible. Cette attitude est celle des contribuables qui ne veulent pas respecter leurs obligations fiscales, mais qui le feront si l'on peut les persuader que leurs préoccupations sont prises en compte.
- 129 Les loyaux. Une attitude plus positive est celle des contribuables qui, fondamentalement, sont disposés à respecter leurs obligations fiscales, mais éprouvent des difficultés pour ce faire et n'y parviennent pas toujours. Ils pourront avoir des difficultés à comprendre leurs obligations ou à s'y conformer, mais ils misent en cas de différend sur un climat de confiance et de coopération.
- 130 Les convaincus. Ils sont tout à fait prêts à agir comme il faut. Ils sont consciemment attachés à soutenir le système et à accepter et gérer efficacement ses exigences. Ils reconnaissent la légitimité du rôle des agents du fisc, considérés comme fondamentalement dignes de confiance.
- 131 Il faut bien se rendre compte qu'un contribuable peut adopter à différents moments l'une des attitudes qu'on vient d'évoquer. Il se peut aussi qu'il adopte toutes ces attitudes simultanément à l'égard d'éléments différents. L'attitude n'est pas une caractéristique immuable d'une personne ou d'un groupe ; elle reflète l'interaction avec ceux qui imposent certaines exigences à la personne ou au groupe.

- 132 Ce modèle est donc utile en ce qu'il contribue à mieux comprendre le comportement des contribuables et jette les bases d'une stratégie ciblée encourageant à agir correctement et bridant la résistance à se conformer aux obligations fiscales ou la volonté d'y échapper.

## Déceler les motivations d'un comportement donné

- 133 La théorie générale des motivations du contribuable peut aider l'autorité fiscale à définir et gérer dans une optique stratégique son programme de discipline fiscale. De même, il est indispensable de bien comprendre les facteurs à l'origine d'un comportement donné du contribuable pour choisir la stratégie de traitement qui convient le mieux. Si l'autorité fiscale prend le temps nécessaire pour analyser le comportement du contribuable, elle pourra mieux s'attaquer aux causes de l'indiscipline fiscale et pas uniquement à ses symptômes, ce qui donnera un meilleur résultat à long terme. Le graphique 4.3 illustre ce processus.

**Graphique 4.3 – Comprendre le comportement du contribuable au regard de ses obligations fiscales**



- 134 Par exemple, la déduction de charges excessives (déclaration inexacte) peut être le comportement déviant observé auquel il faut remédier. Or, le facteur à l'origine de ce comportement peut être la nécessité, pour le contribuable, d'augmenter sa trésorerie pour rester compétitif dans un environnement où ses concurrents sous-déclarent très fréquemment leurs revenus ou traitent en liquide. La motivation du contribuable peut être aussi le sentiment que les taux d'imposition sont trop élevés et qu'il faut donc en compensation récupérer une partie de l'argent perçu par le fisc.
- 135 En pareille situation, traiter le comportement (le symptôme) n'aura un effet que sur le contribuable concerné, et même cet effet sera d'une durée limitée. De plus, le contribuable pourra en fait trouver injuste d'avoir servi d'exemple alors que les autres s'en sortent lorsqu'ils adoptent le même comportement. Cela pourra alimenter un ressentiment à l'égard du système fiscal et susciter de nouvelles déviances. Par conséquent, examiner la cause essentielle du comportement et choisir la stratégie qui convient face à cette cause pourrait faire la différence entre une discipline fiscale parcellaire à court terme (voire une indiscipline fiscale aggravée) et une discipline fiscale durable dans le long terme.

### Exemple

En Australie, l'autorité fiscale (ATO) a analysé le comportement des contribuables pratiquant une optimisation fiscale "combative". L'ATO a identifié les différences dans les motifs qui conduisent les microentreprises (chiffre d'affaires inférieur à 1 million \$) et les petites et moyennes entreprises (1 à 10 millions \$) à adopter cette attitude.

Cette étude montre que les attitudes sont assez différentes sur ce segment. En particulier :

- les individus les plus susceptibles de se livrer à une optimisation fiscale combative proviennent plutôt des PME que des microentreprises. Il s'agit généralement du personnel chargé de la commercialisation et des ventes, des responsables financiers, des conseillers juridiques et des concepteurs. Ces personnes, qui ont toutes chances d'être au fait des réglementations, sont susceptibles d'être classées dans la catégorie des « affranchis » ou des « résistants » ;
- les personnes qui pratiquent l'optimisation fiscale combative sont plus nombreuses dans les microentreprises que dans les PME, essentiellement parce que les microentreprises représentent une proportion bien plus forte de l'ensemble du segment. Certains sont invariablement des « affranchis » ou des « résistants », mais les catégories « loyaux » et « convaincus » sont également bien représentées. L'attitude motivationnelle de ces différentes catégories appelle des stratégies différentes de traitement, même si les comportements sont pratiquement analogues.

## **Examiner les causes des comportements ; n'en pas s'en tenir aux symptômes**

---

- 136 Il ne faut pas automatiquement partir de l'idée que la population cible pourra changer de comportement de son plein gré. C'est pourquoi l'autorité fiscale doit bien comprendre la cause du comportement qui pose problème.
- 137 Par exemple, le comportement de la population cible pourra consister à toujours soumettre tardivement les déclarations fiscales (défaut de déclaration). Des analyses et des investigations plus approfondies pourront montrer que ce comportement est dû au fait que des tiers ne fournissent pas en temps utile à la population cible les informations nécessaires (par exemple, les renseignements concernant les dividendes distribués).
- 138 Dans ce cas, pénaliser la population cible pour son comportement ne règlera pas le problème systémique. Une stratégie plus efficace serait de collaborer avec les tiers devant fournir les renseignements pour qu'ils les communiquent à temps.

## **Prendre en compte l'impact même du système fiscal**

---

### **La législation**

- 139 Pour obtenir un respect satisfaisant des lois, il faut une bonne législation. Une loi claire et dénuée d'ambiguïté sur le plan de ses objectifs et de son interprétation fournit une base solide pour définir les dispositifs administratifs d'application et pour gérer le risque d'inobservation. Une législation très complexe ou ambiguë multiplie les possibilités, pour le contribuable, d'adopter un comportement que le législateur ne jugeait pas souhaitable.
- 140 A de nombreux égards, une bonne législation facilite la tâche de l'autorité fiscale lorsqu'il s'agit pour elle de se montrer équitable du point de vue procédural dans l'administration de l'impôt. Si la collectivité perçoit la loi comme injuste ou

inadéquate au regard des moeurs de l'époque, on se trouve inévitablement devant un risque accru d'indiscipline fiscale. C'est ainsi que certains contribuables ont refusé au Royaume-Uni de payer la poll tax au début des années 1990. Beaucoup de ceux qui refusaient de payer cet impôt jugeaient leur attitude correcte moralement parce que la poll tax était considérée comme inéquitable (elle ne traitait pas de la même manière les individus ayant un revenu similaire). De plus, l'indiscipline fiscale s'est fortement amplifiée lorsque le montant de l'impôt à payer a augmenté du fait de la multiplication des cas de non-paiement<sup>11</sup>.

- 141 Autre aspect, l'application de la loi peut parfois avoir des conséquences inattendues du point de vue administratif. Les lois qui font intervenir des seuils économiques illustrent bien ce phénomène. La loi est claire quant à sa finalité et à son application ; pourtant, nombreux sont les individus qui s'efforcent soit d'échapper à la loi lorsqu'elle est jugée trop lourde, soit d'en bénéficier si cela est jugé souhaitable.

#### *Exemples*

En Nouvelle-Zélande, le taux marginal d'imposition des personnes physiques est passé le 1er avril 2000 de 33 à 39 % à partir de 60 000 \$. En revanche, les revenus des sociétés et des fiducies sont taxés uniformément à 33 %. A la suite de cette réforme, certaines petites entreprises se sont transformées en sociétés et l'entrepreneur propriétaire s'est attribué un salaire de 60 000 \$. Le reste des revenus, taxé à 33 %, est ensuite transféré à une fiducie, où les revenus fiduciaires sont conservés un an ou deux (avec crédit d'imputation) ; puis les revenus sont sortis de la fiducie sous la forme de distributions déjà taxées.

En Nouvelle-Zélande également, il existe un seuil en fonction duquel l'employeur doit payer la retenue à la source frappant les revenus des salariés sur une base mensuelle ou bimensuelle. Le paiement est mensuel si les retenues annuelles brutes sont inférieures à 100 000 \$ ; il est bimensuel lorsque ces retenues sont égales ou supérieures à 100 000 \$. Les services fiscaux néo-zélandais examinent actuellement si ce seuil ne freine pas les recrutements par les entreprises, en les incitant à externaliser.

## **Administration**

- 142 La loi en vigueur est le point de départ de l'administration de l'impôt. C'est l'une des composantes du contexte ou de l'environnement dans lequel l'autorité fiscale opère et c'est en analysant cet environnement qu'on décèle les risques d'indiscipline fiscale liés à l'administration de la loi. L'autorité fiscale se doit d'administrer la loi de façon à susciter la confiance de la collectivité.
- 143 C'est pourquoi l'administration de l'impôt doit être fonction du niveau du risque d'indiscipline fiscale. Toute obligation imposée à la collectivité ou à un sous-ensemble de cette collectivité du point de vue de la discipline fiscale doit être acceptable au regard des normes collectives. D'une façon générale, les coûts que doit supporter le contribuable pour l'administration de l'impôt doivent être adéquats. Si, pour un risque donné, le coût imposé aux contribuables est considéré

---

<sup>11</sup> Cullis, J, Jones, P et Morrissey, G (1993) 'The charge of the tax brigade: a case study of government failure and tax reforms', *European Journal of Political Economy*, 9, 407-425



comme élevé, l'insatisfaction de la collectivité pourra s'amplifier sans qu'on l'ait voulu, au détriment de la discipline fiscale<sup>12</sup>.

- 144 Bref, en tant qu'acteur de la collectivité, l'autorité fiscale doit administrer l'impôt dans le respect des normes collectives.

---

<sup>12</sup> Voir à ce sujet Pronk, Peter (2000) "The Relation between the administrative burden for enterprises and their compliance with tax laws", Dutch Tax and Customs Administration, document disponible sur le site web de l'ITD.

## 5 CHOISIR LA STRATÉGIE DE TRAITEMENT

### PRINCIPAUX POINTS

- Les programmes de lutte contre l'indiscipline fiscale doivent apporter une réponse graduée aux comportements du contribuable, en facilitant la tâche des contribuables qui veulent se conformer à leurs obligations et en appliquant des sanctions crédibles dans le cas contraire.
- Souvent, il est possible d'influer davantage sur le comportement du contribuable grâce à des alliances et des partenariats stratégiques avec d'autres administrations, avec des organismes professionnels et avec des conseillers fiscaux.
- En agissant à tout moment avec intégrité et d'une façon perçue comme juste et raisonnable, on facilite le respect spontané des obligations fiscales.
- On ne peut améliorer durablement la discipline fiscale qu'en agissant sur les normes sociales et individuelles et en les modifiant.
- La stratégie de traitement doit bien cibler les facteurs à l'origine du comportement du contribuable.
- Les stratégies les plus efficaces seront probablement polyvalentes et systémiques.

### PRINCIPALES ACTIONS

- Établir un programme de lutte contre l'indiscipline fiscale pour la période de planification en cours.
- Élaborer des produits et instruments spécialement conçus à l'intention des administrés visés dans le programme de lutte contre l'indiscipline fiscale.

### **Mettre au point un programme équilibré s'appuyant sur de solides principes**

---

- 145 Si le risque a été correctement spécifié et si le facteur à l'origine de l'indiscipline fiscale du groupe cible a été clairement identifié, l'étape suivante consiste à choisir ou mettre au point une stratégie adéquate de traitement du comportement considéré.
- 146 Agir sur le comportement du contribuable ne relève pas de la science, mais on ne se situe pas non plus dans le domaine de la pure divination. Les nombreuses recherches et l'expérience pratique des autorités fiscales ont permis de dégager un certain nombre de principes qui sont à la base de l'action administrative actuelle dans les pays membres de l'OCDE. Les principes définis ci-après ne prétendent pas à l'exhaustivité, mais ils trouveront probablement à s'appliquer dans le cadre d'un large programme de contrôle de la conformité (notamment un programme concernant un segment particulier du marché) et également dans le cadre du traitement d'un risque particulier. Ce qu'on ne fera pas dans la présente note d'orientation, c'est formuler des recommandations quant à la stratégie jugée optimale dans telle ou telle circonstance. On ne dispose encore d'aucune évaluation comparative de l'efficacité des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale. De plus, lorsqu'il s'agit d'administrer l'impôt, il n'est souvent pas possible d'appliquer

une même stratégie à toutes les situations, de sorte qu'en présence de situations très variables il est impossible de recommander une stratégie particulière.

- 147 Un programme de lutte contre l'indiscipline fiscale doit être bien équilibré. Ce programme doit comporter une combinaison judicieuse de stratégies proactives et réactives, et il doit aussi couvrir tous les aspects de la gestion de la discipline fiscale, depuis la sensibilisation jusqu'à la répression. En outre, un programme bien équilibré visera les risques liés aux différents impôts ou aux différentes recettes, par exemple l'impôt sur le revenu (y compris lorsqu'il est perçu par voie de retenue à la source) et la TVA. Enfin, parce que l'indiscipline fiscale peut être la conséquence d'un grand nombre de facteurs et s'exprimer par des comportements différents, il faudra souvent recourir à une panoplie de stratégies plutôt qu'à une approche unique.
- 148 Les liens entre les normes sociales et personnelles, de même que le rôle de la dissuasion, illustrent bien les interactions entre les différents facteurs comportementaux nécessitant une panoplie de stratégies de traitement. Les études réalisées montrent que la plupart des individus sont prêts à payer leurs impôts si tout le monde les paie. Au sein d'un groupe qui ne se conforme pas à ses obligations fiscales, on peut agir sur le comportement des contribuables en augmentant le risque de détection, mais, tant que les normes qui régissent le comportement du contribuable demeurent inchangées, la fraude fiscale se développera lorsque le risque de détection diminue.
- 149 On ne pourra durablement améliorer la discipline fiscale qu'en agissant sur les normes sociales et personnelles et en les modifiant. Il est très difficile de modifier ces normes uniquement par des contrôles fiscaux. En revanche, il est très facile de conforter et préserver les normes existantes (de discipline fiscale) par des contrôles fiscaux, non pas parce que les contribuables perçoivent un risque de détection, mais parce qu'ils ont alors la conviction que les fraudeurs (autres qu'eux-mêmes) se feront prendre.

## **Gagner la confiance de la collectivité**

---

### **Agir avec équité et intégrité**

- 150 Plusieurs études empiriques montrent que la confiance est le ferment du respect des obligations<sup>13</sup>. L'élément fondamental pour une autorité fiscale qui veut gagner la confiance des contribuables est d'agir d'une façon que la collectivité considérera comme juste à la lumière de son expérience. La confiance sera accordée ou refusée en fonction du jugement porté sur les procédures mises en œuvre par l'autorité. On entend par « justice procédurale » l'équité perçue des procédures de prise de décision et le traitement administré par le décideur tel qu'il est perçu. On constate que si l'individu a le sentiment d'avoir été traité équitablement par un organisme, il sera davantage enclin à lui faire confiance, à accepter ses décisions et à se conformer à ses instructions.
- 151 L'équité d'un organisme telle qu'elle est perçue dépend dans une large mesure de l'expérience de l'individu à l'occasion de contacts antérieurs, de l'expérience d'autrui et des informations publiées dans les médias. On voit donc combien il importe de traiter les citoyens avec équité et respect, en les écoutant et en donnant

---

<sup>13</sup> Murphy, K (2002) "Trust me, I'm the taxman: The role of trust in nurturing compliance", Centre for Tax System Integrity, The Australian National University, Canberra.

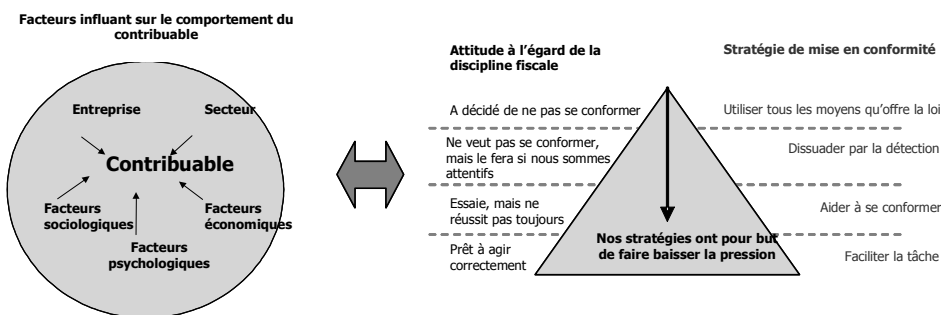
des explications parfaitement claires. En outre, le traitement doit être égal et cohérent : la confiance sera rapidement sapée si le sentiment se fait jour qu'un groupe a été traité plus favorablement ou moins favorablement qu'un autre.

- 152 La confiance (ou la défiance) suscitée par une autorité est également fonction de la confiance (ou de la défiance) de cette autorité à l'égard des individus dont elle exige la coopération et le respect de leurs obligations. Si les administrés sont considérés comme dignes de confiance, la probabilité sera plus grande qu'ils soient reconnaissants de ce respect en se conformant spontanément à des obligations équitables.
- 153 La conclusion très importante qu'on peut en tirer est que le comportement de l'autorité fiscale doit être considéré comme l'un des éléments de la stratégie globale de traitement mise en oeuvre pour agir sur le comportement des contribuables. Chaque contact avec le contribuable est l'occasion pour l'autorité de renforcer la loyauté et le soutien du public. La confiance est une ressource très singulière : elle ne s'use pas lorsqu'on s'en sert, mais lorsqu'on ne s'en sert pas.
- 154 Le manque d'intégrité détruit la confiance. La corruption ne saurait être tolérée dans une administration, quelle qu'elle soit, parce que confiance et corruption ne peuvent cohabiter.

### Adopter une approche souple et individualisée

- 155 Pour obtenir la confiance des administrés, l'autorité fiscale doit réagir de façon adéquate aux actes et motivations de la collectivité au service de laquelle elle se trouve. Le modèle de discipline fiscale qu'on a repris ici au graphique 5.1 (et dont certains éléments ont été présentés au chapitre 4 de la présente note) illustre un continuum de stratégies de réglementation et d'application des lois correspondant au continuum des attitudes et motivations des contribuables. En comprenant bien les facteurs qui influent sur le comportement des contribuables et tout l'éventail des attitudes à l'égard de la discipline fiscale, l'autorité fiscale pourra choisir la mesure la plus adéquate, c'est-à-dire la mesure la plus équitable et la plus juste.

**Graphique 5.1 – Modèle de discipline fiscale**



- 156 Ce modèle montre que pour la majorité des contribuables, qui choisissent de payer ponctuellement l'impôt dû, ce qui sera le plus utile pour que perdure ce comportement, c'est de fournir à ces contribuables une assistance permanente. Mais, lorsqu'on passe des contribuables qui sont prêts à remplir leurs obligations aux contribuables qui ont décidé de ne pas respecter leurs obligations, il faut que ces derniers sachent pertinemment que l'autorité fiscale détectera leur

comportement déviant et leur infligera des sanctions crédibles. Les sanctions seront crédibles dès lors que le contribuable sera dans une situation plus mauvaise après la sanction que s'il s'était conformé d'emblée à ces obligations. Cela suppose pour l'autorité fiscale des ressources suffisantes, gage d'une action durable.

- 157 L'autorité fiscale doit disposer des instruments nécessaires pour pouvoir sanctionner les contribuables qui n'ont pas respecté leurs obligations. Toutefois, les études réalisées montrent clairement que les contribuables réagissent mieux aux mesures de lutte contre l'indiscipline fiscale s'ils ont le sentiment d'avoir été traités selon les règles de justice procédurale. Autrement dit, ils auront le sentiment d'avoir été traités équitablement par l'autorité et accepteront qu'elle ait le pouvoir d'agir comme elle le fait. Une application correcte et cohérente du modèle de discipline fiscale contribuera en elle-même largement à établir la justice procédurale et donc à gagner la confiance de la collectivité.

## **Améliorer la discipline fiscale**

---

- 158 Pour obtenir une discipline fiscale optimale, l'autorité fiscale devra adopter une stratégie « inclusive » en favorisant le dialogue et la persuasion tout en sachant doser judicieusement incitation et sanction. On verra maintenant quels sont les principes qui se dégagent des travaux de recherche et de l'expérience pratique des autorités fiscales dans ce domaine. L'enjeu permanent, pour l'autorité fiscale est de concrétiser ces principes de traitement équitable en actions et pratiques quotidiennes.

### **Faire en sorte que les obligations du contribuable soient claires**

- 159 Si les contribuables ne comprennent pas quelles sont leurs obligations, ils considéreront comme inéquitable toute intervention visant à leur faire respecter ces obligations. Par conséquent, la première étape lorsqu'on se demande comment remédier à un cas d'indiscipline fiscale consiste à examiner si l'on a fait ce qu'il faut pour qu'apparaissent clairement les obligations du contribuable (transparence, facilité de compréhension, simplicité et absence d'équivoque). À cet égard, on doit se poser les questions suivantes :
- La législation est-elle claire ? Dans la négative, faut-il la modifier ou la compléter ?
  - Les exigences administratives imposées par l'autorité fiscale sont-elles limpides ?
  - Les éléments d'interprétation (par exemple, les décisions interprétatives) sont-ils clairs et facilement accessibles ?
  - Y a-t-il des éléments d'information parfaitement clairs et plus ou moins détaillés qui soient rédigés dans le langage compris par le contribuable ? Ces éléments d'information sont-ils accessibles de la façon recherchée par le contribuable (par exemple, Internet, support papier, CD-rom) ?
  - Y a-t-il eu une communication et une promotion suffisantes des informations disponibles ? A-t-on notamment publié ces informations dans les supports utilisés par les entreprises ou par la collectivité ?
  - Y a-t-il des services efficaces de soutien pour répondre aux besoins des contribuables (par exemple, services d'enquête téléphonique, services Internet, visites sur place à des fins d'éducation) ?
  - A-t-on tiré parti des possibilités qui s'offrent de rappeler à leurs obligations les contribuables susceptibles de courir un risque ?

### *Exemple*

Au Royaume-Uni, plusieurs initiatives ont été prises pour aider les contribuables qui n'utilisent pas les services d'un comptable à respecter leurs obligations fiscales. On a fait en sorte en particulier que les travailleurs indépendants qui n'ont pas de représentant fiscal soient parfaitement au courant des règles concernant l'auto-évaluation des bénéfices.

Les entreprises soumises au régime d'auto-évaluation des bénéfices et n'ayant pas de mandataire fiscal, réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 15 000 £ (au-dessous de ce seuil, il n'y a pas obligation de ventilation des charges et le rapport coût/efficacité des contrôles fiscaux a tendance à être faible) et paraissant avoir un rapport élevé charges/chiffre d'affaires ont été identifiées au niveau local. On a adressé à ces entreprises une lettre leur indiquant les points de contact et contenant les réponses aux questions les plus fréquemment posées. Ces questions portaient sur les malentendus les plus fréquents et sur le régime de déductibilité des charges.

Pour évaluer le succès de cette initiative, on a comparé le comportement des entreprises qui avaient reçu la lettre et celui d'un groupe témoin. Selon les premiers résultats, les contribuables qui ont reçu la lettre ont déclaré en moyenne des bénéfices supérieurs de 600 £ à ceux déclarés en moyenne par le groupe témoin. Cette augmentation des bénéfices déclarés tient essentiellement à ce que les contribuables qui avaient reçu la lettre ont déclaré des charges plus faibles (ils n'ont pas déclaré un chiffre d'affaires plus élevé).

Il est envisagé de poursuivre cette comparaison pour déterminer si l'effet est durable.

## **Faciliter le respect des obligations fiscales**

- 160 L'expérience montre que dans leur majorité les contribuables sont soucieux de respecter leurs obligations fiscales (dans le cadre des normes culturelles et sociales). Du point de vue de l'administration fiscale, l'attitude adéquate est donc de faire en sorte que le contribuable puisse plus facilement se conformer à ses obligations. L'attention dont bénéficient les nouvelles entreprises dans différents pays ne fait qu'illustrer cette action ; il s'agit d'exposer clairement au contribuable ses obligations lorsqu'il crée son entreprise.
- 161 Les mesures qui visent à faciliter le respect des obligations fiscales englobent toutes celles que l'autorité fiscale peut prendre pour améliorer le service qu'elle fournit. Par exemple, de nombreuses autorités fiscales se sont efforcées ces dernières années d'élargir l'éventail des services électroniques qu'elles offrent et ont vu rapidement s'accroître le nombre de contribuables et de conseillers fiscaux qui ont utilisé ces services en raison de leur commodité. Dans beaucoup de pays, on a constaté que les formalités fiscales étaient plus lourdes pour les petites entreprises que pour les grandes. Cela a conduit à un effort de simplification des formalités administratives, notamment de façon que les informations fiscales à fournir soient davantage en phase avec les systèmes classiques que les entreprises utilisent pour leurs opérations bancaires, comptables et financières. Ces initiatives sont de nature à faire gagner du temps et de l'argent aux entreprises et à rendre plus fiables les informations reçues par l'autorité fiscale.

### *Exemple*

Aux États-unis, le Service d'allégement des charges du contribuable (OTBR) a été créé en janvier 2002 au sein de l'unité "éducation du contribuable et communication" de la Division "petites entreprises/travailleurs indépendants" de l' Internal Revenue Service.

La mission de l'OTBR est d'alléger sensiblement les charges pour tous les contribuables et en particulier pour les petites entreprises et les travailleurs indépendants en coordonnant des mesures significatives d'allégement des formalités qui soient compatibles avec les objectifs de service des administrés et d'application des lois que l'IRS s'est fixés.

Les principaux aspects sont les suivants :

- simplifier les formulaires, les publications et les communications ;
- rationaliser les politiques et procédures internes ;
- alléger les décisions et les réglementations.

L'un des dossiers dont l'OTBR a eu à connaître en 2002 est celui des justificatifs des frais concernant les repas fournis par les prestataires de services d'accueil de l'enfance. Déterminer ces dépenses pouvait prendre beaucoup de temps, surtout lorsqu'il fallait les répartir entre frais professionnels et frais personnels.

À l'issue d'investigations approfondies et d'une collaboration avec les professionnels concernés et leurs représentants, l'OTBR a modifié les formalités administratives. Désormais, les prestataires de services de garde d'enfants peuvent déduire à un taux uniforme les repas fournis aux enfants dont ils ont la garde au lieu de conserver des justificatifs détaillés des achats de produits alimentaires effectués pour l'exercice de leur activité.

Cette déductibilité à taux uniforme allégera sensiblement les obligations comptables des prestataires de services de garde d'enfants. Plus précisément, ils réaliseront une économie de temps de 10 millions d'heures en optant pour le nouveau régime de déductibilité. Toutefois, ils pourront toujours opter pour le régime des frais réels.

## **Sanctionner lorsque cela est nécessaire**

- 162 Les contribuables se situent pour divers motifs à un niveau variable de la pyramide de la discipline fiscale. Ces motifs, les autorités fiscales s'efforcent de les déterminer grâce à l'évaluation des risques. L'expérience montre qu'au total il est plus efficace et moins coûteux de faire respecter les obligations fiscales en agissant de manière que les contribuables soient plus nombreux aux niveaux inférieurs de la pyramide. Par conséquent, l'enjeu pour les autorités fiscales est de mettre au point des stratégies par lesquelles les contribuables seront de plus en plus nombreux aux niveaux inférieurs de la pyramide de la discipline fiscale.
- 163 La stratégie de prédilection de l'autorité fiscale sera l'autoréglementation ou l'application volontaire (pour les contribuables se situant au bas de la pyramide), mais pour obtenir ce résultat, l'élément déterminant est que le contribuable sache parfaitement que l'autorité fiscale a le pouvoir de sanctionner les comportements déviants et usera de ses pouvoirs (à l'égard des contribuables qui se situent au sommet de la pyramide).

- 164 Selon Ayres et Braithwaite<sup>14</sup>, la menace de sanctions sévères a une efficacité maximale lorsqu'elle est utilisée en combinaison avec une hiérarchie de sanctions moins sévères. Autrement dit, l'autorité pourra utiliser la manière douce lorsqu'elle dispose d'armes puissantes (et, surtout, de sanctions graduées). Paradoxalement, la manière douce donnera de meilleurs résultats plus les sanctions seront lourdes et plus diversifiées. Si les sanctions sont essentielles, ce n'est pas tant parce qu'elles ont un effet dissuasif que parce qu'elles constituent un mécanisme de nature à convaincre l'individu que ses concitoyens respectent leurs obligations.

### **Bien faire connaître les pouvoirs et l'action de l'autorité fiscale**

- 165 L'autorité fiscale ne doit pas seulement être dotée de pouvoirs crédibles de sanction ; il lui faut aussi bien faire savoir qu'elle exerce ces pouvoirs. Cette « aura » de pouvoir lui confère sa crédibilité institutionnelle et ménage à ses agents plus de latitude pour se montrer coopératifs avec tel ou tel contribuable.
- 166 Comment faire en sorte que les pouvoirs légitimes de l'autorité fiscale soient plus efficacement perçus ? Les stratégies suivantes pourront être utiles :
- agir pour que les médias rendent compte des poursuites intentées avec succès ;
  - publier des informations alertant suffisamment tôt les contribuables sur les comportements pouvant être considérés comme déviants. Les alertes de ce type pourront consister par exemple en comptes rendus de condamnations judiciaires ou de décisions interprétatives de l'autorité fiscale sur des points de droit ou de procédure ;
  - adresser au contribuable des lettres de mise en garde pour l'informer que l'autorité fiscale est au courant d'un risque précis et pour susciter une certaine réaction de sa part. Ces lettres ont une double utilité : elles incitent le contribuable qui pourrait être en situation irrégulière à se conformer à ses obligations (*dissuasion*) et elles montrent au contribuable qui se conforme à ses obligations qu'il ne le fait pas en pure perte, puisqu'on agit contre les cas d'indiscipline fiscale (*consolidation*) ;
  - se montrer vigilant dans la surveillance d'infractions notoires à des obligations de base en matière d'assujettissement, de déclaration, de fourniture de renseignements et de paiement. A un certain stade, la mansuétude conduisant à accorder des délais de paiement est contre-productive du point de vue du respect spontané des obligations fiscales.
- 167 On constate de plus en plus que la procédure de gestion des risques gagne en efficacité si l'on fait bien connaître les risques identifiés et les remèdes envisagés, non seulement à l'intérieur de l'administration, mais également auprès des administrés.

#### *Exemples*

L'Agence fiscale suédoise organise chaque année une conférence de presse dans laquelle elle commente les activités envisagées en matière de discipline fiscale (et présente les résultats pour l'année précédente). Cette conférence de presse est très suivie dans les médias.

---

<sup>14</sup> Ayres, Ian et Braithwaite, John (1992) *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, OUP, New York, p.19.



Depuis 2003, le Commissaire australien des impôts publie l'intégralité de son programme de lutte contre l'indiscipline fiscale. Ce programme est bien accueilli par la population et par les médias. Il a pour but de sensibiliser la population au respect de la législation fiscale.

## Inciter

- 168 L'incitation est un domaine que les autorités fiscales n'exploitent guère pour améliorer la discipline fiscale. Or, les premières recherches consacrées à cette question montrent que l'individu réagit davantage à une incitation positive qu'à un facteur de dissuasion<sup>15</sup>.

### *Exemple*

Au Royaume-Uni, un dispositif incitatif a été mis en place pour remédier au non-assujettissement de certaines entreprises à la TVA.

Ce dispositif visait les entreprises qui, pour une raison ou pour une autre, ne s'étaient pas assujetties à la TVA tout en dépassant le seuil de chiffre d'affaires (actuellement 56 000 £) depuis plus de 18 mois. Les entreprises en cause ne se voyaient pas appliquer les pénalités habituelles et les intérêts de retard pour une notification extrêmement tardive, mais elles devaient néanmoins acquitter les arriérés d'impôt à compter de la date à laquelle elles auraient dû s'assujettir.

Dans le cadre de cette stratégie intégrée de lutte contre le risque de non-assujettissement, les autorités fiscales ont appliqué également les méthodes traditionnelles, à savoir les enquêtes officielles ou secrètes et l'utilisation du renseignement. Si l'on a inséré ce dispositif dans la stratégie intégrée, c'est parce qu'il paraissait judicieux d'inciter les entreprises qui auraient dû s'assujettir à se manifester spontanément, plutôt que d'attendre l'application des méthodes plus traditionnelles.

Les mesures suivantes ont été en particulier mises en oeuvre :

- on a fait appel à des professionnels de la publicité pour faire connaître le dispositif ;
- on a fixé une date limite précise (le dispositif a duré environ six mois), après quoi les autorités réprimeraient sévèrement les infractions ;
- le dispositif cadrait avec la législation en vigueur, qui permettait de ne pas prononcer des pénalités et de ne pas percevoir des intérêts de retard, sans qu'il soit toutefois possible d'annuler les arriérés de paiement ;
- on n'a fait aucune distinction entre les entreprises qui ne se sont pas assujetties délibérément et celles qui ne l'ont pas fait par ignorance de la loi.

Ce dispositif a pris fin en septembre 2003. Plus de 3 000 entreprises l'ont utilisé et plus de 19 millions £ d'arriérés d'impôt ont été collectés. Parmi ces entreprises, plus de 30 avaient chacune des arriérés de plus de 100 000 £. En outre, la publicité dont ont bénéficié ces mesures a

---

<sup>15</sup> Delia Laura Sour (2001) 'An Analysis of Tax Compliance for the Mexican Case: Experimental Evidence', PhD Research Dissertation, University of Chicago, Chicago Illinois.

sensibilisé le public aux règles d'assujettissement et il apparaît qu'un grand nombre d'entreprises qui n'étaient pas au courant de la réglementation se sont manifestées plus tôt qu'elles ne l'auraient fait en l'absence du dispositif.

## Rechercher d'autres instruments

---

### **Favoriser le respect des obligations fiscales par des systèmes d'identification, de retenue à la source et de fourniture d'informations**

- 169 Comme on l'a vu précédemment, les personnes morales et les personnes physiques peuvent être astreintes à utiliser un numéro unique d'identification, toutes les entités exerçant une activité industrielle ou commerciale étant tenues de mentionner ce numéro d'identification dans les transactions entre entreprises et dans les informations qu'elles doivent fournir à l'autorité fiscale. En assurant un accès commode de ce numéro d'identification aux autres entreprises, on le rend d'autant plus utile et on l'intègre aux pratiques normales des entreprises. L'utilisation d'un numéro d'identification donne à l'autorité fiscale la possibilité de procéder à des recoupements de données internes ou externes afin de déceler les cas éventuels d'indiscipline fiscale.

#### *Exemple*

Aux États-Unis, un crédit d'impôt consiste en une réduction au prorata de l'impôt dû. Le contribuable peut faire valoir le crédit d'impôt pour enfants et personnes à charge pour les frais que lui ont occasionnés les soins aux enfants de moins de 13 ans et au conjoint ou la personne en charge handicapés. Pour avoir droit au crédit impôt, le contribuable, l'enfant ou la personne à charge doivent remplir de nombreuses conditions, de même que les frais exposés. Les frais ouvrant droit au crédit impôt sont plafonnés et le crédit impôt est égal à un pourcentage des dépenses éligibles.

Pour avoir droit au crédit impôt, le contribuable doit fournir certaines informations ; il doit indiquer les coordonnées du prestataire de services, c'est-à-dire les nom, adresse et numéro d'identification du contribuable (TIN) lorsqu'il s'agit d'une personne physique ou, dans le cas d'une entreprise, le numéro d'identification de l'employeur (EIN), ainsi que le montant payé pour les services considérés. Ces informations sont ensuite recoupées avec celles de l'autre partie afin de vérifier leur exactitude et d'empêcher la fraude.

- 170 La retenue à la source est un moyen efficace de collecte de impôt car elle permet de percevoir l'impôt au stade où le revenu est acquis, elle favorise le respect spontané des obligations fiscales grâce à l'information fournie par un tiers et elle procure rapidement des rentrées stables aux pouvoirs publics.

#### *Exemple*

Aux États-Unis, la déclaration fiscale dite "d'information" est la pierre angulaire du système de respect spontané des obligations fiscales qui est mis en œuvre par l'IRS. Chaque année, plus d'un milliard de déclarations sont remplies, de sorte que tous les types de contribuables et d'activités sont couverts par les systèmes déclaratifs. Dès lors, l'IRS doit s'appuyer pour son programme concernant les déclarations fiscales sur une approche coordonnée afin d'obtenir un niveau élevé de conformité aux obligations déclaratives tout en faisant

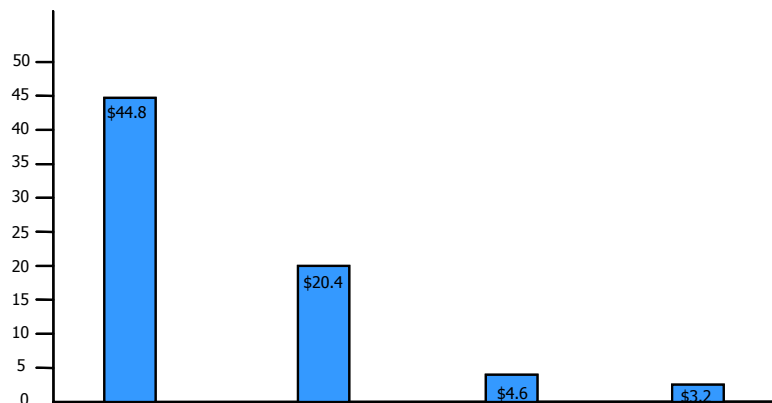
en sorte que la charge soit minimale pour les contribuables et autres parties concernées.

Toutes les divisions de l'IRS prennent part aux activités de ce programme. Un certain nombre de dispositifs ont pour but de recouper les informations sur les salaires et celles sur les revenus indiquées par le contribuable dans sa déclaration. Toute une série de programmes sont appliqués à cet effet (programmes sous-déclaration, substitut de déclaration, retenue à la source auxiliaire, pénalités pour absence de fourniture d'informations, déclaration annuelle globale des salaires, retenue à la source pour les personnes physiques et les personnes morales étrangères, activités de mise en conformité des entreprises et des organismes payeurs au niveau fédéral, au niveau des États ou au niveau des collectivités locales). Par ailleurs, des recoupements sont effectués avec les données d'autres organismes comme la Social Security, qui utilise ces informations pour calculer les pensions de retraite et d'autres prestations.

Comme on peut le voir dans le graphique ci-après, l'impact de ce dispositif est très sensible, sachant que la sous-déclaration est très variable lorsqu'on la classe par catégorie de « visibilité ».

**Graphique 5.2 La sous-déclaration du revenu en fonction de sa visibilité pour l'IRS, impôt sur le revenu des personnes physiques, exercice fiscal 1992**

Manque à gagner par sous-déclaration  
En milliards USD



**Montants pour lesquels :**

Il n'a pas été fourni d'informations ou peu

Il a été fourni certaines informations

Il a été fourni des informations substantielles

Il a été fourni des informations substantielles et il y a eu retenue à la source

**Catégorie de revenu**

Propriété non agricole  
Fournisseur informel  
Autres revenus  
Loyers et redevances  
Revenu agricole  
Redressements  
Revenus formulaire 4797

Crédits  
Déductions  
Revenus de sociétés de personnes et de sociétés S  
Exemptions  
Plus-values  
Revenus de pensions alimentaires

Pensions et rentes  
Dividendes  
Intérêts  
Indemnisation du chômage  
Prestations de la Social Security

Salaires

## Faire en sorte que les opérations soient correctement comptabilisées

- 171 L'un des éléments clés pour mieux traiter le risque que l'économie clandestine représente pour les recettes fiscales est de faire en sorte que les contribuables et les tiers comptabilisent mieux leurs opérations.
- 172 On rend ainsi plus visibles les opérations en espèces du fait qu'il en est gardé trace. L'une des mesures plus efficaces pour lutter contre le blanchiment de capitaux et contre la fraude fiscale est l'identification, par les personnes physiques et les personnes morales, de leurs co-contractants et la conservation de documents enregistrant l'opération, par exemple une facture ou un reçu. Une comptabilisation correcte est précieuse pour les autorités fiscales parce que tout en étant un élément essentiel de gestion efficace d'une entreprise, elle est aussi à la base d'un contrôle financier efficace dans l'entreprise même. L'enjeu pour l'autorité fiscale lorsqu'elle impose des obligations comptables est d'instaurer un juste équilibre entre l'utilité de ces exigences pour l'entreprise et le coût que devra supporter l'entreprise pour se mettre en conformité. Il faut que les exigences de l'autorité fiscale soient compatibles avec les bonnes pratiques des entreprises.
- 173 L'exemple suivant illustre les retombées très bénéfiques qu'on peut obtenir (notamment grâce à une meilleure comptabilisation) en subordonnant l'octroi d'un avantage fiscal à des obligations d'enregistrement et de déclaration.

### *Exemple*

En Finlande, des avantages fiscaux ciblés sont utilisés pour modifier le comportement du contribuable, l'objectif ne relevant pas toutefois uniquement la de discipline fiscale.

Les ménages ont droit à un crédit impôt au titre de l'impôt sur le revenu pour l'entretien et la rénovation de leur résidence principale ou secondaire, pour les travaux domestiques ainsi que pour les prestations de soins et de prise en charge. Le crédit impôt annuel est plafonné à 1 150 EUR et à 60 % des frais de main-d'œuvre (les frais d'équipement ne sont pas pris en compte) facturés par un commerçant, une société de personnes, une société de capitaux ou un organisme à but non lucratif. Les deux conjoints peuvent bénéficier de l'intégralité du crédit d'impôt.

En Finlande, la plupart des commerçants et sociétés paient l'impôt sur le revenu par paiement provisionnel, via le régime de prépaiement. En conséquence, aucune retenue n'est généralement opérée sur les paiements pour prestation de main-d'œuvre ou de services au profit de leurs clients. Pour ne pas être soumis à la source, le commerçant ou la société doit produire un justificatif de son enregistrement au régime de prépaiement de l'administration fiscale. Ce justificatif est valable pour une durée d'un an. Le commerçant ou la société devra se conformer à toutes ses obligations fiscales (impôt sur le revenu, TVA et obligations à la charge de l'employeur) si elle veut pouvoir obtenir la délivrance d'un nouveau justificatif. Autrement dit, l'extrait du registre du prépaiement confère au commerçant ou à la société le statut de partenaire crédible. Les prestations qui ouvrent droit au crédit d'impôt dont bénéficie le contribuable doivent être exécutées par un commerçant ou une société inscrit au registre de prépaiement et devant justifier cette inscription en produisant un extrait du registre. Ainsi, les revenus encaissés par le commerçant ou la société sont-ils imposables.

Pour bénéficier du crédit impôt, le ménage doit remplir un formulaire ad hoc, grâce auquel l'administration fiscale reçoit du contribuable les informations nécessaires, à savoir la nature des prestations fournies et, surtout, le nom de l'entreprise, son numéro d'identification et la somme qui lui a été payée. Les reçus des paiements doivent être également joints au formulaire.

Après avoir expérimenté ce système dans certaines régions pendant quatre ans, les autorités finlandaises ont mis en place le crédit impôt pour les ménages sous sa forme actuelle par la loi concernant l'impôt sur le revenu pour l'exercice fiscal 2001. Ce crédit impôt, vu son niveau relativement élevé, a manifestement été bien accueilli par un grand nombre de ménages et il a été de plus en plus utilisé. L'objectif essentiel était d'encourager les ménages à dépenser davantage pour les services d'aide domestique, de façon à faire reculer le chômage. Mais cette stratégie est également bénéfique du point de vue de la discipline fiscale puisque les contribuables préféreront s'adresser aux entreprises en situation régulière dans un secteur où le travail au noir est malheureusement courant. Toutefois, on n'a pas encore évalué l'impact de cette stratégie sur la discipline fiscale dans le secteur des entreprises.

### Constituer des partenariats

- 174 L'autorité fiscale pourra sensiblement accroître l'efficacité de ses activités se rapportant à la discipline fiscale en nouant durablement des liens avec les organismes professionnels, les praticiens de la fiscalité, les syndicats et d'autres organisations. Du point de vue des ressources de l'administration fiscale, il peut être extrêmement judicieux de s'appuyer sur des intermédiaires de confiance pour obtenir une meilleure observation des obligations fiscales. On tirera ainsi parti des liens entre le contribuable et les intermédiaires de confiance pour instaurer un juste équilibre entre le résultat recherché du point de vue de la discipline fiscale et un plus large soutien au sein de la collectivité. Après tout, c'est en cela que consiste une bonne administration de l'impôt.
- 175 Dans leurs relations avec les organismes professionnels, les autorités fiscales peuvent agir sur un point sensible : les entreprises qui ne se conforment pas à leurs obligations fiscales représentent pour celles qui s'y conforment une menace, puisqu'il y a concurrence déloyale sur les prix. L'influence que l'autorité fiscale est susceptible d'exercer à cet égard peut prendre la forme d'une collaboration avec les représentants du secteur pour définir des critères et des ratios financiers, par exemple des ratios moyens de bénéfice brut, de bénéfice net et de salaires/chiffre d'affaires. Les conseillers fiscaux peuvent s'appuyer sur ces données pour déterminer les cas de variation importante par rapport aux normes professionnelles. Ils pourront alors examiner si cette situation s'explique par des motifs légitimes ou si des mesures sont à prendre pour améliorer l'information, notamment du point de vue comptable.

#### *Exemple*

En Australie, les services fiscaux ont constaté que des exploitants de taxis ne tenaient pas une comptabilité de leurs recettes. A l'issue d'études, les services fiscaux ont défini pour une série d'exercices fiscaux des références nationales pour les courses par kilomètre. Lorsqu'un exploitant de taxi n'a pas tenu une comptabilité correcte, les références peuvent être utilisées pour estimer les recettes brutes. Elles peuvent servir également à sélectionner les exploitants devant faire l'objet d'un contrôle et constituent une base raisonnable en vue d'un éventuel redressement. Parmi les autres mesures qui ont été prises, on

citera la large diffusion, dans la profession, d'une décision des services fiscaux sur l'enregistrement des courses de taxi. Grâce à ces initiatives, la situation s'est nettement améliorée dans la profession du point de vue des pièces comptables.

- 176 La collaboration avec des intermédiaires de confiance peut être fondamentale pour modifier certaines attitudes de la collectivité ou d'une profession et influencer ainsi sur le comportement des contribuables. Grâce à cette collaboration, il est possible de mettre en œuvre une approche intégrée des questions de discipline fiscale et d'augmenter considérablement les chances de succès d'une stratégie quelle qu'elle soit.

#### *Exemple*

Au Canada, les autorités fiscales ont lancé en 2000-2001 l'Initiative concernant le secteur de la pêche du Canada Atlantique afin de remédier à un grave problème de dissimulation d'activités.

Les entreprises en situation régulière achetant ou traitant le poisson, ou intervenant en qualité d'intermédiaire, éprouvaient des difficultés à s'approvisionner parce que les fournisseurs voulaient être payés en liquide, sans justificatifs. Des vérifications préliminaires montraient que le problème s'aggravait rapidement.

Conformément à la stratégie générale mise en œuvre par l'Agence du revenu du Canada à l'égard de l'économie souterraine, un dispositif régional a été mis en place. Il combinait de façon équilibrée des mesures de sensibilisation et de répression, les autorités fiscales s'appuyant par ailleurs sur un partenariat avec les principaux acteurs. Cette stratégie était de nature à avoir l'impact le plus rapide et le plus net. Il s'agissait aussi de comprendre plus finement le problème et d'identifier tous les risques potentiels. Cela a conduit les autorités fiscales à :

- obtenir des données statistiques du ministère fédéral des Pêches et des océans en ce qui concerne la valeur monétaire des différentes espèces de poisson, par région ;
- déterminer les compétences des différents niveaux d'administration pour les multiples aspects des activités de ce secteur ;
- réexaminer toutes les lois et tous les règlements au niveau provincial et fédéral concernant le régime d'autorisation et les obligations déclaratives applicables aux pêcheurs ainsi qu'aux acheteurs et aux transformateurs de poisson ;
- organiser des réunions avec des autorités provinciales et fédérales compétentes en matière de pêche, pour définir des modalités de collaboration ;
- rencontrer dans les ports des acheteurs de poisson pour déterminer les problèmes éventuels et pour examiner les questions générales de discipline fiscale.

Les résultats suivants ont été obtenus jusqu'à présent : les poursuites se sont multipliées ; les acheteurs de poisson de Nouvelle-Écosse doivent désormais tenir certains livres pour pouvoir conserver leur licence ; l'Agence du revenu du Canada a mis en place un programme d'échange de personnel avec le ministère des Pêches et des océans en vue d'une meilleure communication de l'information ; les obligations fiscales déclaratives ont été renforcées ; toute cette action a suscité des

réactions positives de la part des acheteurs et des transformateurs de poisson, de la profession comptable, des autorités provinciales, d'autres ministères fédéraux (ministère des Pêches et des océans) et des médias.

## **Grader l'action répressive**

---

- 177 Dans le cadre d'une stratégie globale visant à favoriser le respect spontané de la législation fiscale, les autorités fiscales doivent disposer de tout un ensemble d'instruments d'une sévérité graduée pour faire face aux cas d'indiscipline fiscale. Il faut que ces instruments soient appliqués en fonction du niveau de risque et que le contribuable ait le sentiment qu'ils sont appliqués de cette manière.
- 178 Les autorités fiscales peuvent recourir à tout ou partie des mesures suivantes, énumérées ci-après par ordre croissant de sévérité :
- Les **lettres individualisées** alertant les contribuables en leur signalant que les informations qu'ils ont communiquées sont inhabituelles pour leur secteur d'activité et ne paraissent pas prendre en compte certains revenus dont l'autorité fiscale a connaissance via des tiers. Le contribuable est ainsi encouragé à fournir plus d'informations ou des informations plus exactes.
  - Les **visites in situ** (non annoncées). On pourra ainsi vérifier rapidement la conformité aux obligations essentielles d'enregistrement, de comptabilisation et de déclaration.
  - Le **contrôle des revenus/du chiffre d'affaires**. Il s'agit essentiellement d'examiner les revenus de l'entreprise, ses procédures d'enregistrement et ses procédures internes, de recouper les achats et les ventes et de déterminer le chiffre d'affaires réalisé en espèces ou hors comptabilité.
  - Les **contrôles approfondis**. Leur but est d'identifier la sous-déclaration de revenus ou la déduction excessive de charges, généralement sur plus d'un exercice.
  - Les **contrôles pour fraude grave**. Ces contrôles pourront impliquer de très nombreuses vérifications et se traduire par de fortes pénalités.
  - Les **poursuites** en cas d'irrégularités portant sur de fortes sommes, de fraude persistante ou d'activité criminelle.
- 179 Il faudra toujours réexaminer systématiquement ces mesures sous l'angle de leur efficacité pour bien prendre en compte les changements de l'environnement et les nouvelles formes d'indiscipline fiscale.

## 6 APPLIQUER LES STRATÉGIES

### PRINCIPAUX POINTS

- Il faut appliquer les stratégies en faisant preuve d'efficacité et d'efficience dans l'utilisation des ressources.
- La participation des contribuables visés par la stratégie et la collaboration avec les organismes professionnels et les autres intermédiaires de confiance peuvent être déterminantes.
- La mobilisation du personnel autour des objectifs de la stratégie contribuera à une mise en oeuvre efficace.
- Un traitement équitable, cohérent et souple renforcera la crédibilité de l'autorité fiscale et favorisera le respect spontané des obligations fiscales.

### PRINCIPALES ACTIONS

- Décrire en termes de processus administratifs la mise en oeuvre des stratégies de lutte contre l'indiscipline fiscale et les résultats recherchés.
- Former le personnel à l'exécution des stratégies de lutte contre l'indiscipline fiscale.
- Organiser des forums consultatifs avec les acteurs du secteur.
- Établir un plan-projet pour la mise en oeuvre des stratégies.

### Se doter des moyens de traitement

---

- 180 Toute stratégie de traitement de l'indiscipline fiscale est tributaire de trois composantes essentielles : les ressources, la conception et l'exécution.
- 181 L'autorité fiscale est tenue, vis-à-vis des pouvoirs publics et de la collectivité, d'utiliser de façon efficiente les ressources qui lui sont attribuées pour obtenir certains résultats en matière de discipline fiscale. Sur le plan de la conception de son action, l'autorité fiscale doit être à même de faire collaborer le secteur ou le marché considérés, les intermédiaires fiscaux, son propre personnel et les autres acteurs. Sur le plan de l'exécution, elle doit agir de manière que ses stratégies de traitement donnent lieu à une planification, une gestion et une communication efficaces, en étant placées sous le signe d'un professionnalisme rigoureux. Or, ces capacités ne vont pas de soi ; il faut les constituer délibérément.
- 182 Du point de vue des capacités, il ne suffit pas que l'autorité fiscale se montre efficace dans un ou deux domaines. Elle se doit d'exceller en tout. Autrement dit, il faudra porter l'attention sur les points faibles. Mais les points faibles ne seront mis à jour que si l'autorité fiscale est déterminée à évaluer rigoureusement son programme et ses résultats dans le domaine du traitement de l'indiscipline fiscale.

### Se montrer efficient dans l'utilisation des ressources

---

- 183 L'autorité fiscale doit utiliser au mieux les ressources dont elle est dotée en vue d'améliorer la discipline fiscale. Il s'agit non seulement des ressources en hommes,



mais aussi de toutes les autres dépenses et de l'utilisation des équipements. Une allocation efficace des ressources appelle une action au niveau d'ensemble et au niveau du détail. Premièrement, il faut déterminer comment affecter des ressources limitées aux différents programmes. Deuxièmement, il s'agit de répartir les ressources entre les différentes stratégies mises en œuvre dans le cadre de chaque programme. Les ressources serviront également à choisir et former le personnel nécessaire pour l'exécution des stratégies et pour l'utilisation des systèmes et équipements de l'autorité fiscale.

## Faire collaborer les parties prenantes

---

184 Une conception conçue en collaboration peut largement contribuer au succès final de la stratégie de traitement. Les participants potentiels à cette conception peuvent être les représentants du secteur, du marché ou d'un sous-groupe, les professionnels de la fiscalité comme les comptables et les conseillers fiscaux ainsi que les représentants d'autres organismes publics, de groupes de pression et de mouvements associatifs.

185 La conception en collaboration est essentiellement bénéfique sur trois plans. Premièrement, il peut être fondamental de s'assurer le soutien et la coopération des principaux acteurs pour se donner les moyens d'agir sur le comportement des contribuables. Deuxièmement, plus les parties concernées peuvent dialoguer sur un thème donné, plus les stratégies qui découleront de ce dialogue seront sans doute novatrices et réalisables. Troisièmement, si l'autorité fiscale donne l'image d'une véritable volonté de collaboration avec la collectivité, elle pourra mieux asseoir sa crédibilité et susciter une plus grande confiance de la part du public. Le dialogue donnera à l'autorité fiscale des informations en retour sur ses performances et entretiendra un climat d'équité et de confiance.

### *Exemple*

En vertu de la législation australienne concernant la taxe sur les biens et services (GST), les exploitants de taxis doivent être assujettis à la GST quel que soit leur chiffre d'affaires. Ils doivent obtenir un numéro australien d'entreprise (ABN) et s'enregistrer aux fins de la GST.

Il est apparu que ces exigences n'étaient pas appliquées dans toute leur rigueur, ce qu'ont confirmé une série de vérifications dont il est systématiquement ressorti qu'environ 10 à 15 % des exploitants de taxis ne s'étaient pas assujettis à la GST.

Le principal risque pour l'autorité fiscale concerne les exploitants de taxis "intermittents", qui travaillent en général à temps partiel ou occasionnellement. Beaucoup de ressources avaient déjà été consacrées à l'identification des exploitants de taxis en situation irrégulière. Les problèmes suivants se sont posés en particulier :

- l'exploitation d'un taxi sans ABN et sans assujettissement à la GST ;
- l'utilisation d'un ABN faux ou emprunté ;
- la fourniture d'une adresse erronée.

Il a été proposé lors d'une réunion, en septembre 2002, de l'association des exploitants de taxis qu'un séminaire de réflexion soit organisé contre l'autorité fiscale et la profession pour déterminer les procédures qui amélioreraient le respect des obligations fiscales au moyen d'un dispositif "moins coûteux, plus commode et plus

personnalisé” proposé par les services fiscaux. Ce séminaire résidentiel, animé par un spécialiste, a duré deux jours. Par petits groupes, les participants ont formulé des idées qui se sont concrétisées en propositions précises.

Ce séminaire, qui a eu lieu en février 2003, a donné des résultats importants répondant aux objectifs qui avaient été définis :

- respect de la procédure d’enregistrement : alignement des formalités d’enregistrement ABN et GST sur les procédures d’agrément des exploitants de taxis ;
- solution de paiement plus commode : possibilité d’acquitter la GST par carte de paiement afin d’encourager un paiement régulier tout en contribuant à une meilleure gestion de la trésorerie ;
- comptabilité : introduction de procédures aidant les exploitants de taxis à calculer la TVA due et à provisionner les sommes correspondantes.

## **Veiller à une exécution efficace**

---

- 186 Dans l’exécution de toute stratégie de lutte contre l’indiscipline fiscale et de l’ensemble du programme que l’autorité fiscale met en oeuvre à cet effet, l’équité procédurale est fondamentale. Autrement dit, il faut faire preuve d’équité, d’impartialité et de cohérence en prenant en compte les circonstances spécifiques au contribuable. Ce sont les valeurs et les principes de l’autorité fiscale qui guideront l’action de ses agents dans l’application de la stratégie.
- 187 Pour préserver la confiance du public et obtenir les résultats recherchés, l’autorité fiscale devra veiller à ce que ses agents aient les compétences, les connaissances et les moyens nécessaires pour pouvoir travailler efficacement. Certaines stratégies de traitement pourront exiger une formation spécialisée. En plus d’un personnel qualifié, l’autorité fiscale a besoin de systèmes et procédures efficaces pour aider ce personnel à mettre en oeuvre la stratégie adoptée.

## 7 ÉVALUER LES RÉSULTATS

### PRINCIPAUX POINTS

- Il faut s'appuyer sur des critères de réussite et des indicateurs d'évaluation pour choisir la stratégie de traitement.
- Les objectifs de traitement doivent aller au-delà des résultats immédiats (par exemple, ceux des contrôles fiscaux) ; ils doivent viser un changement de comportement à terme.
- Au niveau du programme, un indicateur unique ne suffit pas ; c'est l'examen de l'évolution d'un jeu d'indicateurs qui est le plus instructif.
- Les indicateurs qualitatifs complètent utilement les indicateurs quantitatifs.
- Il est difficile de dissocier l'effet d'une action spécifique de celui des autres facteurs.
- Il faut aussi évaluer les processus : la stratégie a-t-elle été mise en oeuvre efficacement ?

### PRINCIPALES ACTIONS

- Définition d'une méthodologie d'évaluation pour déterminer l'impact et tirer les enseignements.
- Rapports sur le risque résiduel après mise en oeuvre de la stratégie de traitement.
- Rapports sous l'angle de la gouvernance organisationnelle rendant compte de l'action menée et des progrès réalisés dans le programme de lutte contre l'indiscipline fiscale.

### Planifier efficacement l'évaluation

---

- 188 Si l'on a besoin d'une stratégie de traitement, c'est généralement parce que les données de terrain et les indicateurs montrent qu'il faut s'attaquer à certains comportements. Pour que l'évaluation soit efficace, il faut que les stratégies de traitement (mesure d'application ou d'exécution, mesure législative, contentieux ou service) aient des objectifs clairement définis et mesurables. Sinon, il sera extrêmement difficile de savoir si la stratégie a eu un impact sur le comportement du contribuable ; cela relèvera essentiellement de la divination, avec toutes les possibilités d'interprétation et le manque d'objectivité qui en découleront.
- 189 Il est essentiel de définir les critères d'évaluation au moment du choix ou de l'élaboration de la stratégie de traitement. En examinant la façon de mesurer le changement de comportement des contribuables, on pourra souvent y voir plus clair dans les comportements auxquels il faudra remédier. On pourra aussi mieux concevoir la stratégie de traitement et son application afin de pouvoir disposer sous la forme nécessaire des données indispensables pour l'évaluation. C'est là la bonne façon de procéder. Une bonne planification de l'évaluation pourra également :
- rationaliser le déploiement des ressources ;
  - favoriser l'utilisation de sources multiples de données ;
  - améliorer l'exactitude de l'information sur les performances ;
  - aider à déterminer s'il ne faudrait pas examiner d'autres stratégies.

## Élaborer un cadre d'évaluation

---

- 190 Pour obtenir de meilleurs résultats dans son programme d'application des lois, toute administration doit être en mesure de pouvoir faire état des effets bénéfiques qu'ont eus les stratégies qu'elle a adoptées dans le cadre de ce programme. Si elle ne mesure pas correctement l'efficacité de ses stratégies, l'autorité fiscale court un risque : continuer à choisir des stratégies qui ne sont pas optimales.
- 191 C'est à partir d'un cadre d'évaluation qu'on pourra améliorer constamment les stratégies d'application des lois. On présentera ci-après un cadre type. Lorsqu'on envisage de mettre en place une stratégie spécifique de traitement, il faudra se poser les questions suivantes :
- **La cible.** Quel est le risque auquel on s'attaque ?
  - **Les objectifs.** Quelle est la finalité de la stratégie de traitement ?
  - **La méthodologie.** Quelles sont les méthodes d'évaluation utilisées (on prendra en compte l'élément temps et les facteurs externes pouvant influencer sur les indicateurs et leur interprétation) ?
  - **Les indicateurs.** Quels sont les indicateurs d'observation des lois qui ont été utilisés pour identifier le problème ? Quelles sont les modifications attendues de ces indicateurs grâce à la stratégie mise en œuvre ?
  - **Les données.** Quelles sont les données à rassembler et comment seront-elles recueillies en vue de l'évaluation ?

### **La cible.** *Quel comportement traite-t-on ?*

- 192 Les obligations définies à l'avance par l'autorité fiscale permettent d'évaluer le degré de conformité et sont à la base de l'évaluation telle qu'elle se pratique habituellement. Ces obligations peuvent être classées en quatre grandes catégories :
- enregistrement ;
  - déclaration (dépôt des formulaires fiscaux dans les délais impartis) ;
  - fourniture d'informations (complètes et exactes) ;
  - paiement.

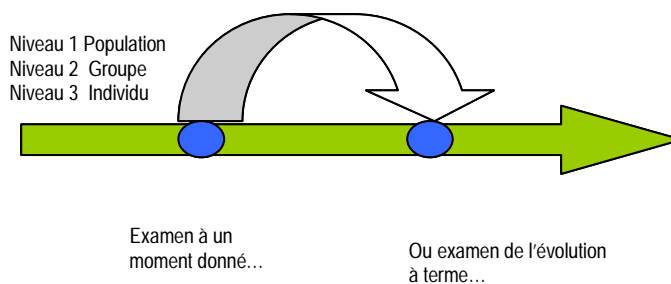
- 193 C'est à partir de l'analyse de ces obligations (avant et après l'intervention) qu'on peut évaluer l'influence directe de l'action qui a été menée sur le degré de discipline fiscale du groupe cible.

### **Les objectifs.** *Quel est le résultat recherché ?*

- 194 Les objectifs d'un programme d'application des lois peuvent être ramenés aux deux types d'impact suivants :
- 195 **Impact direct.** Il s'agit de l'impact immédiat sur la population cible au regard du risque particulier identifié.
- 196 **Impact connexe.** Il s'agit de l'impact qui va au-delà du risque immédiat auquel s'attaque la stratégie de traitement.

- 197 Par exemple, l'autorité fiscale devra observer avec vigilance le degré de respect de toutes les obligations d'un contribuable. Le fait qu'on soit parvenu à faire respecter la législation fiscale dans un domaine comme l'enregistrement ne signifie pas qu'on ait obtenu des effets positifs pour le dépôt des déclarations, la fourniture d'informations ou le paiement. Sans ce suivi – et les mesures qui seront prises en conséquence –, le risque est grand de voir se renforcer les comportements et les attitudes d'indiscipline fiscale.
- 198 De même, il est essentiel d'examiner si une stratégie de traitement n'a pas eu un effet négatif sur le comportement des contribuables dans un autre domaine. Par exemple, si l'on s'attaque à certains types de déduction, il pourrait arriver que les contribuables gonflent d'autres types de déduction ou sous-déclarent certains revenus afin de compenser une politique rigoureuse pour la déduction considérée.
- 199 **L'impact à terme.** L'évaluation ne doit pas se limiter à l'impact direct ou au résultat direct de la stratégie de traitement, par exemple les montants qu'ont rapportés les contrôles de certains contribuables ; elle doit aussi mesurer l'impact durable sur le comportement des contribuables. Par exemple, la stratégie de traitement n'a-t-elle pas eu seulement pour résultat la déclaration correcte de revenus à une occasion, mais également une motivation *durable* qui se traduira par une déclaration correcte pour l'avenir et par la capacité *d'agir correctement* à l'avenir (grâce à une meilleure comptabilisation) ? Ou bien, pour prendre un autre exemple, la stratégie a-t-elle uniquement conduit au paiement ponctuel de la TVA par les petites entreprises, ou à la *volonté* de ne pas considérer l'autorité fiscale comme créancier en dernier ressort et à la *capacité* d'agir correctement à cet effet (par une meilleure gestion de la trésorerie) ?
- 200 Le graphique 7.1 illustre l'évaluation à trois niveaux et à différents moments.

**Graphique 7.1 Mesurer l'impact de la stratégie de traitement**

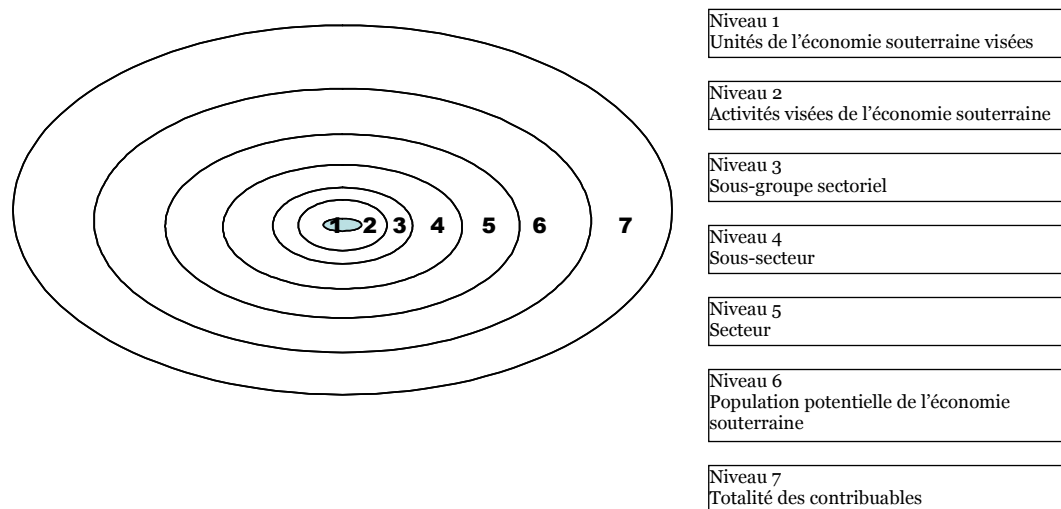


- 201 **L'impact au-là du groupe cible immédiat.** Dans la plupart des cas, on peut mesurer avec quelque certitude l'impact à court terme et l'impact potentiel à long terme d'une intervention visant un risque spécifique sur le comportement de certains contribuables. Mais cela ne suffit pas. Il faut aussi se poser les questions suivantes : l'intervention a-t-elle agi sur le comportement du sous-groupe plus large dont font partie les contribuables sélectionnés ? Et qu'en est-il du degré de respect des obligations fiscales de la catégorie plus large et de l'ensemble de la collectivité ?
- 202 Pour obtenir une évaluation équilibrée, il faut examiner l'impact au-delà du groupe cible immédiat. Bien entendu, la validité de l'évaluation sera moindre plus l'impact

sera large, mais si tous les indicateurs révèlent les mêmes tendances, on pourra être davantage assuré de l'efficacité du programme.

203 Le graphique 7.2 illustre un exemple d'approche à plusieurs niveaux de suivi du degré de discipline fiscale dans l'économie souterraine. Il compare les performances de certains groupes d'administrés aux performances de subdivisions sectorielles, jusqu'à l'ensemble de la population. Il met en lumière l'effet de ricochet des mesures d'application des lois.

**Graphique 7.2 L'effet de ricochet des interventions en matière de discipline fiscale**



**Méthodologie : Quelle démarche adopter ?**

204 Il n'y a pas de méthode unique pour mesurer l'efficacité des stratégies qui ont des effets comportementaux<sup>16</sup>. De nombreux instruments peuvent être utilisés pour mesurer le degré d'observation de la loi :

- les études reposant sur les contrôles effectués, notamment avec groupe témoin et échantillonnage aléatoire ;
- les techniques statistiques comme l'analyse de tendance ou l'analyse de séries chronologiques ;
- les techniques qualitatives comme les enquêtes d'opinion, les interviews et les observations.

205 Si l'on veut pouvoir tirer des conclusions plus fiables, aucun de ces instruments ne doit être utilisé seul pour mesurer l'impact sur la discipline fiscale. En combinant plusieurs approches et en les appliquant à différents groupes de contribuables, il devrait être possible d'avoir une vue d'ensemble raisonnable et complète du degré de discipline fiscale. Les études qualitatives telles que les études de cas basées sur les données recueillies à l'occasion d'interviews sont très utiles pour se faire une idée globale des comportements des contribuables. Cette combinaison d'approches est particulièrement importante lorsqu'on ne peut pas s'appuyer sur des instruments de mesure scientifiques et objectifs.

<sup>16</sup> Long, Susan B. et Swingen, Judyth A. (1991) 'Taxpayer Compliance: Setting New Agendas For Research' *Law & Society Review*, Volume 25, Number 3 (1991), pp 637-683.

**Indicateurs.** *Quels types d'indicateurs utiliser ?*

206 Pour pouvoir déterminer ses performances au regard de son plan global de lutte contre l'indiscipline fiscale (voir l'introduction, graphique A), l'autorité fiscale doit pouvoir dresser à tout moment un tableau cohérent et complet de la discipline fiscale. On recommandera ici l'utilisation d'un « Cadre de mesure de la conformité », permettant de surveiller et de mesurer systématiquement le degré de respect des lois. Grâce à un tel cadre, on pourra :

- comprendre les tendances dans l'évolution de l'observation des lois et leurs liens avec les programmes et initiatives mis en place au moment considéré ;
- déterminer les domaines dans lesquels les stratégies de traitement doivent être modifiées ou adaptées ;
- détecter les nouvelles tendances négatives auxquelles il faudra prêter attention à l'avenir. On trouvera dans le graphique 7.3 quelques exemples d'indicateurs utilisés dans certains pays pour observer le niveau général de discipline fiscale.

**Graphique 7.3 Exemples d'indicateurs de discipline fiscale utilisés dans certains pays de l'OCDE**

Type de risque	Exemple
<b>Enregistrement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport entre le nombre d'individus remplissant une déclaration pour l'impôt sur le revenu et les statistiques concernant la population de plus de 15 ans;</li> <li>• Évolution du nombre de contribuables enregistrés (par type d'entité) par rapport aux estimations de la population totale.</li> </ul>
<b>Déclaration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évolution du pourcentage des déclarations ponctuelles, par type d'impôt</li> <li>• Évolution du pourcentage de déclarations ponctuelles, par type d'entité.</li> </ul>
<b>Exactitude des informations fournies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recettes nettes de TVA par rapport à l'évolution des dépenses de consommation et du niveau des importations.</li> <li>• TVA nette perçue/estimations de l'assiette de la TVA (à partir des données des comptes nationaux).</li> <li>• Évolution du degré de sous-déclaration des revenus/revenus totaux versés (par exemple au moyen du programme de contrôles aléatoires ou d'indicateurs macroéconomiques).</li> <li>• Évolution des taux effectifs d'imposition par type d'entité, par exemple en comparant les recettes pour l'impôt sur les sociétés aux bénéfices des sociétés.</li> </ul>
<b>Paiement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évolution du pourcentage de l'impôt acquitté ponctuellement, par type de recette.</li> <li>• Évolution du pourcentage de l'impôt acquitté ponctuellement, par type d'entité.</li> <li>• Évolution de la valeur de la dette fiscale en fin d'année (dette brute et créances recouvrables) en proportion des recettes nettes annuelles.</li> </ul>

207 L'une des composantes essentielles d'un cadre de mesure de la conformité est une batterie d'indicateurs détectant les tendances à partir d'une série de valeurs

provenant de diverses sources de données internes et externes. Ces indicateurs sont également utilisés pour identifier les risques d'inobservation et les éléments à approfondir ; ils servent aussi à évaluer l'impact des stratégies et mesures de traitement sur le comportement des contribuables. Ils sont élaborés par segment d'administrés. Une amélioration de l'indicateur signale une plus stricte observation des lois au niveau de mesure considéré. De même, une dégradation de l'indicateur pourrait refléter un moindre respect des lois au niveau considéré. En fonction des sources de données, les indicateurs d'observation des lois peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

- **Les indicateurs macroéconomiques** (par exemple, les taux moyens effectifs d'imposition par rapport au PIB) illustrent le lien entre un aspect de la discipline fiscale et une valeur statistique ou une référence externe qu'on peut utiliser pour suivre les tendances macroéconomiques. Ces indicateurs ont valeur de garantie générale quant à l'efficacité de la méthode mise en œuvre pour faire respecter la loi.
- **Les indicateurs d'inobservation des lois** (par exemple, le ratio charges/revenus des entreprises) dérivés de données administratives et de calculs statistiques ou d'estimations sur la base d'échantillons aléatoires ; ils permettent de procéder à des généralisations statistiquement valables sur une population particulière de contribuables.
- **Les indicateurs de l'opinion publique** (par exemple, opinion sur le professionnalisme et l'équité des agents du fisc) fournissent des informations à partir d'enquêtes et de sondages auprès des contribuables et du public. Ils aident à démêler les divers facteurs qui influent sur le respect des lois et éclairent les aspects comportementaux de la conformité aux lois et la position du public vis-à-vis des stratégies de traitement.
- **Les indicateurs d'impact des programmes** (par exemple, les conséquences et les effets durables d'une intervention comme un contrôle fiscal auprès d'un contribuable) évaluent l'impact de certains programmes ou de certaines mesures sur les administrés visés. Ces indicateurs analysent les liens de cause à effet et recensent les éléments de nature à améliorer l'efficacité des programmes. Ils sont généralement axés sur des points particuliers, en évaluant l'impact sur un segment de la population par rapport à l'objectif d'un programme ou d'un dispositif. Les indicateurs de ce type sont obtenus grâce à des études spéciales qui seront variables d'une année sur l'autre en fonction des priorités de recherche.

**Données.** *Sur quoi les indicateurs se fondent-ils ?*

208 Pour mieux évaluer les stratégies, il faut améliorer les données dont on tire telle ou telle conclusion. Les données proviennent de nombreuses sources, notamment l'exécution des programmes, les déclarations fiscales et les informations externes. Les données doivent respecter des normes de qualité et être validées et filtrées préalablement à l'analyse.

## Conduire l'évaluation

---

209 Comme on l'a indiqué précédemment, il n'est pas sensé de mettre en oeuvre une stratégie quelconque sans avoir défini clairement une procédure d'évaluation et de



communication des résultats. L'évaluation doit donc faire partie intégrante de l'élaboration d'une stratégie visant à améliorer le respect de la loi.

- 210 L'une des priorités est de recueillir des données avant et après l'intervention pour évaluer correctement les mesures ayant pour objet de modifier l'attitude d'un certain groupe de la collectivité.

*Exemple*

Les autorités fiscales suédoises ont procédé à des enquêtes approfondies pour faire le point sur l'attitude de la population à l'égard des questions fiscales. Les enquêtes ont montré que les jeunes avaient une attitude plus favorable à la fraude fiscale que l'ensemble de la population. À la question « frauderiez-vous le fisc si vous en aviez la possibilité » ?, 12 % des jeunes de 18 à 24 ans ont répondu oui, contre 7 % pour l'ensemble de la population.

Il a été décidé de lancer une campagne pour faire en sorte que les jeunes se montrent moins tolérants vis-à-vis de la fraude fiscale. Cette campagne sur trois ans a débuté en 2002 à la télévision (diffusion d'un spot publicitaire sur le thème : « comment la société serait-elle si l'on ne payait pas l'impôt » ? ; puis des brochures ont été distribuées dans les établissements scolaires pour expliquer comment les impôts étaient dépensés et le Directeur général des services fiscaux a adressé au groupe cible une lettre contenant des informations sur les impôts. En outre, un site web a été mis en place pour fournir des informations fiscales d'ordre général. Durant la deuxième année, de nouveaux spots publicitaires ont illustré le lien entre impôt et les prestations et services comme les soins de santé, les bibliothèques, les infrastructures, etc. Les communes ont également participé à cette campagne en imposant des affichettes « payé par vous » sur les équipements collectifs comme les bancs publics, les poubelles et les écoles.

Les résultats montrent que cette campagne a été efficace. Les enquêtes les plus récentes dénotent un changement d'attitude des jeunes. Maintenant, leur opinion est comparable à celle de l'ensemble de la population ; aujourd'hui, 7 % seulement des 18 à 24 ans répondent oui à la question évoquée ci-dessus.

- 211 Les autorités fiscales adressent fréquemment aux contribuables des lettres qui ont pour but d'influer sur le comportement de certains groupes. Mais quelle message est le plus efficace pour susciter la réaction souhaitée ? Une expérience soigneusement planifiée qui a été menée au Royaume-Uni donne des éléments de réponse.

*Exemple*

Au Royaume-Uni, les travailleurs indépendants bénéficiant du régime de l'auto-évaluation dont l'entreprise a un chiffre d'affaires inférieur à 15 000 £ ne sont pas tenus de ventiler leurs dépenses dans leurs déclarations pour l'impôt sur le revenu. Les observations de routine et les analyses statistiques des déclarations des entreprises de cette catégorie révélaient pour 1999 et 2000 de nombreux cas de sous-déclaration du chiffre d'affaires, de façon à ne pas atteindre le seuil de 15 000 £ et à pouvoir ainsi soumettre uniquement des comptes simplifiés.

Le rapport coût-efficacité des contrôles de cette catégorie d'entreprises n'étant généralement pas satisfaisant, les services fiscaux ont décidé de lancer une campagne par courrier, qui a été l'occasion de vérifier si, grâce à cette initiative, les contribuables de cette catégorie seraient plus nombreux à déclarer un chiffre d'affaires supérieur au seuil. Pour pouvoir procéder à une analyse statistique correcte des résultats, l'expérience a été conduite avec cinq groupes, chacun étant traité différemment, et un groupe témoin.

Chacun des cinq groupes a reçu l'une des lettres dont le message était le suivant :

1. « nous pouvons vous conseiller et vous aider »
2. « payer correctement impôt permet d'augmenter les dépenses publiques pour les hôpitaux, les écoles, etc. »
3. « nous renforçons nos enquêtes; il se peut que votre déclaration retienne notre attention »
4. même contenu que la lettre 3, mais avec l'ajout : « vous encourez des pénalités financières »
5. « votre déclaration pour 2001 a déjà été sélectionnée en vue d'un contrôle ».

Comme on l'a indiqué, un sixième groupe n'a pas reçu de lettre et a servi de témoin pour l'évaluation.

Les lettres et l'expérience ont été conçues avec la collaboration d'un spécialiste universitaire, qui a également prêté son concours pour l'évaluation.

Les lettres de type 3, 4 et 5 se sont traduites par une hausse sensible du chiffre d'affaires et du bénéfice net autodéclarés sur la déclaration suivante, par rapport au groupe témoin. Pour vérifier l'exactitude de l'autodéclaration de la part des destinataires des lettres 3 et 4, on a contrôlé 10 % des déclarations suivantes de cette catégorie. Les premiers résultats ont montré que ces deux lettres étaient plus efficaces pour l'amélioration de la discipline fiscale qu'une enquête n'ayant pas donné lieu à un avertissement préalable. La déclaration suivante de tous les destinataires de la lettre 5 a été contrôlée. Les bénéfices autodéclarés de ce groupe, plus le produit des contrôles, devraient donner la mesure la plus exacte du chiffre d'affaires effectif.

Cette initiative a rempli son objectif, vérifier quels sont les types de messages les plus efficaces pour améliorer la discipline fiscale d'un groupe à risque. Certes, la lettre 5 a abouti à une augmentation des revenus autodéclarés, mais le rapport coût-efficacité a été maximal pour la lettre 4 (avec un rapport coût/rendement de 1:3) parce qu'on a pu obtenir dans ce groupe une autodéclaration plus exacte sans avoir à supporter le coût d'un contrôle dans tous les cas.

## **Être bien conscient des difficultés de l'évaluation de la discipline fiscale**

- 212 Il faut bien prendre en compte les problèmes d'évaluation de la discipline fiscale au niveau individuel, au niveau d'un groupe ou au niveau de l'ensemble de la population lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure le comportement des contribuables a pu se modifier dans le temps sous l'effet de la stratégie de traitement mise en œuvre.

- 213 De nombreux facteurs influant sur le comportement du contribuable ne sont pas maîtrisés par l'administration fiscale. Ces facteurs sont d'ordre socioéconomique ; ce sont notamment :
- les conditions économiques au niveau national et mondial ;
  - les facteurs environnementaux purement physiques, par exemple une sécheresse ou une inondation ;
  - les dispositions législatives et réglementaires, les facteurs sociaux, la démographie et les attitudes.
- 214 Ces facteurs invitent à une particulière prudence lorsqu'il s'agit de mesurer le « déficit fiscal » pour le contribuable et pour la population correspondante. Il vaut mieux mettre au point des indicateurs proportionnels ou des indicateurs en pourcentage que se référer uniquement aux recettes supplémentaires qu'a procurées l'intervention des autorités fiscales. On notera en outre que ces facteurs jouent davantage lorsqu'on veut mesurer l'efficacité d'un large dispositif de lutte contre l'indiscipline fiscale que lorsqu'on veut mesurer celle d'un dispositif très ciblé.
- 215 En recourant à des méthodes de contrôle aléatoire, on pourra procéder à une sélection sans biais pour mesurer les niveaux de discipline fiscale et les changements ultérieurs. Néanmoins, il faut prendre garde à :
- réduire à un minimum le coût d'opportunité des contrôles productifs auxquels on a renoncé pour contrôler des dossiers choisis de façon aléatoire sans que la productivité du contrôle soit connue ;
  - ne pas imposer une trop lourde charge à l'ensemble des contribuables ;
  - faire en sorte que les contrôles soient effectués de façon uniforme pour ne pas compromettre la validité des résultats.
- 216 Un problème se pose du point de vue technique pour déterminer s'il y a oui ou non respect de la législation fiscale. Pour qu'une personne physique ou une personne morale soit considérée comme respectant ses obligations fiscales, il faut déterminer correctement l'impôt dû. Or, cela peut être difficile vu les ambiguïtés du système fiscal et les diverses interprétations possibles de la réglementation par les contribuables, les praticiens de la fiscalité, les commissaires aux comptes et/ou les instances judiciaires.
- 217 Ce problème ne doit pas paralyser l'autorité fiscale. Il lui faut reconnaître qu'aucune méthode ne permet de mesurer parfaitement et sans équivoque possible l'impact de ses stratégies de discipline fiscale sur le comportement des contribuables. Pour que ses analyses aient un maximum de pertinence et d'utilité, il lui faudra interpréter les indicateurs de discipline fiscale d'une façon qui soit systématique et qui fasse bien le lien entre chacun d'entre eux. C'est ainsi qu'on pourra apprécier raisonnablement si, oui ou non, une stratégie donnée de lutte contre l'indiscipline fiscale a eu des effets sur le comportement des contribuables.

# CONCLUSION

## **Favoriser le respect spontané des obligations fiscales**

---

- 218 Comme le rappelle une inscription qui figure au siège de l'Internal Revenue Service à Washington, « l'impôt est le prix à payer pour une société civilisée »<sup>17</sup>. Si, pour une raison ou pour une autre, les contribuables ne remplissent pas leurs obligations, c'est la collectivité qui y perd pour le financement d'améliorations dans les secteurs de la sécurité, de la santé, de la protection sociale, de l'éducation et d'autres secteurs.
- 219 Comme on l'a souligné dans la présente note d'orientation, les autorités fiscales, pour gérer et améliorer la discipline fiscale et la conformité aux autres réglementations, doivent adopter une démarche administrative favorisant le respect spontané des obligations dans un environnement réglementaire axé sur la coopération et la participation. Cette démarche doit s'appuyer sur le principe d'auto-évaluation par le contribuable (principe appliqué dans presque tous les pays, au moins dans une certaine mesure), car un système reposant sur le contrôle de tout fait ou de toute opération pouvant avoir une incidence fiscale serait trop interventionniste, ferait perdre trop de temps et aurait un coût trop élevé. Cette démarche doit également reconnaître qu'une administration moderne de l'impôt doit se fonder sur la gestion du risque et que l'administration fiscale doit réagir rapidement aux nouvelles situations et maximiser l'impact de ses interventions.
- 220 Comme on l'a indiqué ci-dessus, les contribuables seront probablement plus nombreux à se conformer spontanément à leurs obligations fiscales s'ils considèrent que le fisc agit équitablement et raisonnablement. Une démarche administrative se situant dans un cadre tel que celui de la « pyramide de discipline fiscale » confortera cette opinion, parce que les contribuables jugent généralement une sanction plus juste du point de vue procédural lorsque l'autorité a d'abord essayé la persuasion. En outre, tout en estimant qu'il est important qu'on leur fasse confiance, les contribuables veulent aussi être assurés que l'autorité peut lourdement sanctionner tous les individus qui ne sont pas dignes de confiance. C'est par une telle démarche réactive que l'autorité fiscale pourra instaurer un climat de confiance collective et conférer au système fiscal toute sa légitimité.

## **Suivre une démarche cohérente**

---

- 221 Les principaux problèmes qui se posent dans le domaine de la discipline fiscale paraissent bien être très similaires d'un pays à l'autre. S'ils varient, c'est en termes de degré et de priorité. Malgré ces différences, toute approche efficace de la gestion et de l'amélioration de la discipline fiscale devra s'insérer dans un cadre structuré de gestion des risques dont les composantes seront les suivantes :

---

<sup>17</sup> Oliver Wendell Holmes

- surveiller en permanence le contexte opératoire de l'autorité fiscale et des contribuables ;
- identifier, évaluer et hiérarchiser les risques pour les recettes fiscales, pour le système fiscal dans son ensemble et pour la réputation de l'autorité fiscale ;
- comprendre les facteurs comportementaux à l'origine de l'indiscipline fiscale ;
- s'attaquer aux comportements déviants ;
- évaluer le degré de réussite de toute intervention.

222 Voici quelles sont les principales étapes de cette démarche (telles qu'elles ont été exposées dans la présente note d'orientation et découlent dans certains cas des catalogues connexes) :

### **Identifier et évaluer les risques**

- Pour identifier les risques, on peut s'appuyer sur une approche descendante (avec l'analyse macroéconomique, par exemple) ou sur une approche ascendante (évaluation du risque à partir de cas).
- Une bonne segmentation des administrés est fondamentale si l'on veut identifier soigneusement les risques.
- Pour tirer le meilleur parti du renseignement fiscal, il faut mettre au point des procédures d'identification des risques qui soient reliées à l'analyse des facteurs influant sur le comportement des contribuables.
- Il faut définir des critères adéquats pour évaluer objectivement l'importance relative des risques d'indiscipline fiscale dans le cadre des priorités organisationnelles de l'autorité fiscale.
- L'évaluation et la hiérarchisation des priorités doivent reposer sur des éléments objectifs.

### **Comprendre pourquoi les contribuables respectent ou ne respectent pas leurs obligations**

- Comprendre les comportements des contribuables ne relève pas de la pure divination ; de solides études empiriques ont dégagé tout un ensemble de facteurs.
- Une série d'explications économiques et non économiques de la discipline et de l'indiscipline fiscales ont une valeur prédictive.
- L'indiscipline fiscale tient à un ou plusieurs des facteurs suivants : l'âge, le niveau d'instruction, l'attitude morale, le sexe, le secteur d'activité, la personnalité, les circonstances, le coût perçu du respect des obligations et l'évaluation du risque couru.
- Les études qui ont été consacrées à l'impact des mesures de dissuasion (menaces de poursuites ou poursuites effectives, par exemple) montrent que ces mesures peuvent avoir un effet de durée limitée sur la discipline fiscale. Toutefois, il ressort également de ces études que les individus qui se conforment à leurs obligations fiscales souhaitent que leurs concitoyens en infraction soient sanctionnés.
- Inciter les contribuables peut avoir un effet bénéfique du point de vue de la discipline fiscale, mais cet aspect nécessite des études plus approfondies.

### **Choisir et appliquer la stratégie de traitement**

- Les programmes de lutte contre l'indiscipline fiscale doivent comporter une réponse graduée aux comportements des contribuables : le contribuable qui veut se conformer à ses obligations doit pouvoir le faire facilement et le contribuable qui ne souhaite pas se conformer à ses obligations doit se voir appliquer des sanctions crédibles.
- La stratégie de traitement doit s'attaquer aux causes de l'indiscipline fiscale.
- Les stratégies les plus efficaces seront probablement polyvalentes et systémiques.
- La première mesure est souvent de s'assurer que les contribuables comprennent bien leurs obligations et peuvent s'y conformer facilement.
- L'autorité fiscale favorisera l'observation spontanée des obligations fiscales si elle agit à tout moment en toute intégrité et d'une façon qui soit perçue comme juste et raisonnable.
- Pour influencer plus efficacement sur le comportement des contribuables, l'autorité fiscale aura souvent intérêt à nouer des alliances et des partenariats stratégiques avec d'autres administrations, avec les organismes professionnels et avec les conseillers fiscaux.
- Les stratégies doivent être mises en oeuvre dans un souci d'utilisation efficace et efficiente des ressources.
- On ne peut améliorer durablement la discipline fiscale qu'en agissant sur les normes sociales et personnelles et en les modifiant.

### **Évaluer les résultats**

- Il faut définir les critères de réussite et les indicateurs d'évaluation au moment où l'on choisit une stratégie de traitement.
- Il faut se fixer des objectifs de traitement allant au-delà des résultats immédiats (obtenus, par exemple, par des contrôles fiscaux) ; l'enjeu est de faire évoluer les comportements à terme.
- Au niveau d'un programme, un indicateur unique ne sera pas suffisant ; ce qui est intéressant, c'est l'évolution d'une batterie d'indicateurs.
- Les indicateurs qualitatifs complètent utilement les indicateurs quantitatifs.
- Il est très difficile de dissocier l'effet d'une intervention donnée par rapport à celui des autres facteurs.

# ORIENTATION

- 1 Les autorités fiscales sont invitées à mettre en oeuvre les procédures de gestion du risque d'indiscipline fiscale qui font l'objet de la présente note. On pourra se reporter aux documents d'accompagnement signalés au début de cette note pour de plus amples informations sur les modalités pratiques des méthodes préconisées.
- 2 Les autorités fiscales sont invitées à s'appuyer sur les études et stratégies qui font l'objet du Catalogue des recherches sur les comportements en matière de discipline fiscale et du Catalogue des stratégies de traitement de l'indiscipline fiscale.