



Cour des comptes



E-contrôles de l'Administration générale de la fiscalité



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants
Bruxelles, septembre 2024



Cour des comptes

E-contrôles de l'Administration générale de la fiscalité



Rapport adopté le 18 septembre 2024 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

E-contrôles de l'Administration générale de la fiscalité

La comptabilité électronique se généralise peu à peu. Les données sources qui en sont issues présentent des avantages pour les contrôles fiscaux, qui peuvent s'effectuer de manière structurée et automatisée, ce qui, en fin de compte, doit les rendre plus uniformes et cohérents et mieux garantir l'égalité de traitement des contribuables. L'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) préfère dès lors de plus en plus les e-contrôles aux vérifications de livres et de documents physiques.

La Cour des comptes a examiné l'ancrage des e-contrôles dans les centres de contrôle de l'AGFisc. Si les contrôleurs sont, en principe, libres de pratiquer ou non des e-contrôles pour vérifier leur dossier, des indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators* – KPI) ont été imposés au niveau des centres. Depuis 2023, chaque centre de contrôle de l'Administration des grandes entreprises (GE) et de l'Administration des petites et moyennes entreprises (PME) de l'AGFisc doit ainsi effectuer des e-contrôles dans au moins 15 % des dossiers. Ce KPI a été atteint partout, sauf dans deux centres de contrôle, ce qui suggère que la norme de 15 % n'est peut-être pas assez ambitieuse. La Cour relève en outre des différences régionales dans l'utilisation des e-contrôles par les centres de contrôle.

La Cour des comptes a également examiné si les e-contrôles donnaient de meilleurs résultats que les contrôles traditionnels. Les e-contrôles permettent un examen complet et approfondi des comptes. Ils donnent un aperçu exhaustif des anomalies et limitent la non-détection d'opérations douteuses. En outre, les données sources structurées peuvent être filtrées et triées, et des tableaux croisés dynamiques ainsi que des contrôles automatisés leur être appliqués. Les résultats s'en ressentent. Que ce soit dans les centres de contrôle PME ou GE, les e-contrôles s'avèrent plus productifs et plus rentables que les contrôles des livres comptables traditionnels. Ce constat vaut pour tous les dossiers examinés, qu'ils portent sur la TVA, l'impôt des sociétés ou le précompte professionnel. Des recettes supplémentaires s'observent surtout dans les e-contrôles relatifs aux dossiers de TVA, où la corrélation entre les anomalies constatées et les recettes qui en découlent est plus forte. Des différences régionales caractérisent également les résultats des e-contrôles.

Enfin, la Cour des comptes a examiné si l'administration fiscale a pu mettre en place des e-contrôles efficaces, vu que ce type de contrôle reste neuf pour de nombreux contrôleurs. Réussir à instaurer une nouvelle approche de contrôle requiert une volonté d'innover des parties prenantes. Il est donc primordial que l'administration fiscale rende le processus d'e-contrôle aussi convivial que possible pour les contrôleurs. Une bonne connaissance d'un programme de calcul devrait en principe leur suffire pour mener un e-contrôle approfondi. Le contrôleur doit, autant que possible, pouvoir compter sur des contrôles entièrement automatisés et des tableaux croisés dynamiques intégrés.

L'obstacle principal au déploiement des e-contrôles réside dans les données comptables électroniques qui, telles que fournies par les contribuables, sont illisibles par les contrôleurs. Elles doivent d'abord être converties en un fichier de travail qui soit aussi uniforme pour permettre des contrôles suffisamment routiniers. Les contribuables belges utilisent environ 80 progiciels comptables, tous de structure différente. Un script de conversion doit donc être programmé pour chacun. Ces scripts doivent par ailleurs être constamment adaptés aux fréquentes mises à jour des progiciels comptables.

L'écriture des scripts de conversion est un travail sur mesure chronophage qu'effectuent les e-auditeurs du Centre national de recherches (CNR) de l'AGFisc. Leur nombre étant limité, des priorités doivent être fixées pour la création des scripts. Des scripts ne sont ainsi disponibles que pour « seulement » 18 des 80 progiciels comptables. Même si cela paraît peu, ces 18 scripts permettent à l'administration fiscale de convertir automatiquement la majorité des données comptables électroniques reçues en un fichier exploitable. Cette conversion s'opère à l'aide de l'application *Belgian Standard Audit File* (BSAF), qu'elle a elle-même développée. Lorsque les contrôleurs chargent les données sources électroniques dans l'application, ils obtiennent un fichier de travail standard de présentation identique, quel que soit le progiciel comptable dont les données sont issues.

La création et la mise à jour fastidieuses des scripts pourraient cependant être complètement supprimées par l'instauration légale d'une norme nationale obligatoire telle que SAF-T (*Standard Audit File for Taxes*). Ce fichier standard d'audit fiscal est une norme internationale d'échange électronique de données comptables développée par l'OCDE. Il contient les données d'entreprises générales utilisées lors des e-contrôles les plus courants. La plupart des progiciels comptables suivent déjà cette norme internationale et peuvent exporter le fichier SAF-T automatiquement. Le coût de l'instauration est dès lors limité pour les contribuables belges.

Les contrôleurs doivent par ailleurs pouvoir traiter les données sources électroniques le plus efficacement possible. À cette fin, l'administration fiscale a intégré des contrôles automatisés, des tableaux croisés dynamiques préprogrammés et des macros dans l'application BSAF. Celle-ci intègre une dizaine de contrôles automatiques que le contrôleur peut sélectionner. Ces contrôles signalent des anomalies que le contrôleur peut ensuite analyser. Ils consistent par exemple à vérifier la validité des numéros de TVA utilisés, à comparer la liste des clients et la comptabilité ainsi que la liste des fournisseurs et la comptabilité, etc.

La diversité des progiciels comptables entrave à nouveau le déploiement de ces contrôles automatiques. Pour automatiser un contrôle, les e-auditeurs doivent procéder à une analyse approfondie de chaque progiciel comptable pour identifier les données fiscales pertinentes. Les mises à jour constantes des progiciels constituent un obstacle supplémentaire. Un format d'exportation uniforme tel que SAF-T rendrait l'ensemble du processus beaucoup plus efficace. Un seul script serait développé et mis à jour pour chaque conversion et pour chaque contrôle.

En résumé, la Cour des comptes estime que l'administration fiscale a pu rendre le processus d'e-contrôle efficace et convivial pour les contrôleurs. L'instauration légale de SAF-T améliorerait encore ce processus, en ce sens que les e-auditeurs pourraient être affectés à d'autres volets de la lutte contre la fraude fiscale.

Chapitre 1

Introduction	11
1.1 E-contrôles	11
1.1.1 Concept	11
1.1.2 Déroulement	12
1.2 Audit	12
1.2.1 Portée, questions et méthode	12
1.2.2 Calendrier de l'audit	13
1.2.3 Procédure contradictoire	13

Chapitre 2

Demande des données numériques	15
2.1 Cadre législatif des demandes de données comptables numériques	15
2.1.1 Introduction du contrôle numérique dans la législation	15
2.1.2 Problème de législation	16
2.2 Demande et réception de données comptables numériques	16
2.2.1 Diversité de format des données comptables fournies	17
2.2.2 Mode de demande des données numériques par les contrôleurs	18
2.3 Format standard international d'échange électronique de données comptables	19
2.3.1 Nécessité d'une norme internationale	19
2.3.2 Concrétisation de la norme SAF-T	20
2.3.3 Point de vue des contribuables et de leurs comptables	23
2.4 Respect de la vie privée	23
2.5 Conclusion partielle	24

Chapitre 3

Traitement des données numériques	27
3.1 Acteurs	27
3.1.1 Contrôleurs des administrations GE et PME de l'AGFisc	27
3.1.2 Cellules d'e-audit et e-auditeurs	28
3.1.3 E-audit Single Points of Contact (e-spoc)	29
3.2 Application BSAF	30
3.2.1 Vérifications automatiques dans l'application BSAF	31
3.2.2 Tableaux croisés dynamiques dans l'application BSAF	33
3.3 Indicateurs clés de performance (KPI)	36
3.3.1 KPI dans l'e-contrôle	36
3.3.2 Absence de contrôles de la qualité quant au fond	39
3.3.3 Facteurs d'utilisation des e-contrôles	39
3.4 Conclusion partielle	40

Chapitre 4**E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels 43**

4.1	Contrôles des centres PME	43
4.1.1	Sélection de contrôles pour l'examen par la Cour des comptes	43
4.1.2	E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels des centres PME	44
4.1.3	E-contrôles et gain de temps	46
4.1.4	Expériences des contrôleurs dans les centres PME	47
4.2	Contrôles des centres GE	48
4.2.1	Approche de contrôle des centres GE	48
4.2.2	E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels des centres GE	49
4.2.3	Cas 1 – précompte professionnel : contrôle de la dispense de versement pour travail en équipe	51
4.2.4	Cas 2 – impôt des sociétés : contrôle des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux	53
4.3	Conclusion partielle	54

Chapitre 5**Conclusions générales et recommandations 55**

5.1	Conclusions générales	55
5.2	Recommandations	58

Chapitre 1

Introduction

1.1 E-contrôles

1.1.1 Concept

La numérisation accrue conduit les entreprises contribuable à utiliser de plus en plus souvent des progiciels comptables et ERP (*Enterprise Resource Planning*)¹. Tant la comptabilité elle-même que la création et l'archivage de documents y sont essentiellement numériques.

L'Administration générale de la fiscalité (ci-après « AGFisc » ou « administration fiscale ») doit tenir compte de cette évolution. Elle recourt à diverses techniques d'e-audit à cette fin². Un e-audit peut servir tant à détecter la fraude qu'à contrôler des dossiers fiscaux ordinaires. Il est question d'e-contrôle dans ce dernier cas.

L'utilisation de techniques comme l'e-contrôle n'implique pas que la décision finale prise dans un dossier soit également automatisée. L'e-contrôle concerne uniquement la méthode de collecte des données et leur analyse automatisée provisoire. Une fois les données numériques obtenues, un contrôle distinct reste nécessaire pour les analyser et, éventuellement, les évaluer fiscalement. En ce sens, un e-contrôle ne diffère pas du contrôle traditionnel d'une comptabilité non automatisée (« contrôles des livres comptables »).

En principe, le contrôleur est libre de procéder ou non à un e-contrôle dans son dossier. L'AGFisc impose toutefois des indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators* – KPI) pour encadrer l'utilisation des e-contrôles. Chaque centre de contrôle (ci-après le « centre ») doit ainsi effectuer des e-contrôles dans un pourcentage minimum de dossiers. Il n'existe donc pas de contrôleurs spécialisés chargés de tous les e-contrôles d'un centre donné. Chaque centre de l'Administration des grandes entreprises (GE) et de l'Administration des petites et moyennes entreprises (PME) de l'AGFisc dispose cependant de personnes de contact pour les e-contrôles, à savoir les points de contact uniques en matière d'e-audit (*E-audit Single Points of Contact* – e-spoc). Ils sont les ambassadeurs des e-contrôles dans leur centre et soutiennent les contrôleurs dans le cadre des e-contrôles qu'ils réalisent. Si ces e-spoc ont besoin d'une assistance spécifique, ils peuvent s'adresser aux cellules d'e-audit du Centre national de recherches (CNR) de l'AGFisc, qui se composent de collaborateurs spécialisés appelés « e-auditeurs ». Leur soutien aux administrations GE et PME consiste en général à convertir des données structurées en un format lisible et analysable par les contrôleurs. Ceux-ci ne peuvent pas demander eux-mêmes de soutien direct aux cellules d'e-audit. Les demandes passent toujours par les e-spoc, qui les filtrent.

¹ ERP est un logiciel qui aide les organisations à automatiser et à gérer les principaux processus d'exploitation. La comptabilité, les finances, la chaîne d'approvisionnement, les activités de ressources humaines et la production peuvent, par exemple, être reliées sur une plate-forme unique.

² La notion de « techniques d'e-audit » désigne de manière générale les opérations de traitement automatisé des données numériques. Elle est plus large que celle d'e-contrôle qui, dans ce rapport, vise uniquement le traitement de données comptables numériques. Par exemple, les techniques d'e-audit permettent également d'analyser les données de la pointeuse, les déclarations de listes nominatives, etc.

1.1.2 Déroulement

Lorsqu'un contrôleur procède à un e-contrôle, il demande les données numériques au contribuable. Il s'agit principalement de la comptabilité numérique. Les données obtenues sont cependant brutes et non traitées, et ne peuvent donc être ni lues ni analysées telles quelles. Pour pouvoir être contrôlées d'un point de vue fiscal, elles doivent d'abord être converties en un fichier d'audit standardisé, lisible et utilisable.

Les données brutes peuvent être traitées dans l'application *Belgian Standard Audit File* (BSAF), qui a été développée par les cellules d'e-audit et qui peut être utilisée librement par les contrôleurs. Ainsi, lors d'un e-contrôle, le contrôleur insère d'abord les données numériques brutes reçues dans BSAF. Il peut ensuite analyser le fichier lisible obtenu en sélectionnant, triant et filtrant les données pertinentes, en y appliquant des tableaux croisés dynamiques, etc. Le contrôleur décide donc de manière autonome des données non filtrées qu'il examine en détail.

La conversion automatique des données brutes en format lisible et exploitable (fichier BSAF) n'est encore possible que pour 18 des quelque 80 progiciels comptables et ERP usuels. Seuls les e-auditeurs ont les connaissances requises pour programmer ces scripts. Vu qu'elle nécessite une étude approfondie du progiciel comptable, cette programmation est très chronophage. Les scripts existants doivent par ailleurs être constamment adaptés aux fréquentes mises à jour des progiciels comptables.

Certaines vérifications peuvent également être automatisées. Les cellules d'e-audit en ont pré-programmé une dizaine dans l'application BSAF. Les contrôleurs peuvent cocher ces vérifications automatiques à leur convenance. L'application traite non seulement les données, mais effectue aussi des recherches et analyses. Le contrôleur obtient ensuite les résultats des vérifications spécifiques. Ils comprennent les éventuelles incohérences ou anomalies, en fonction des vérifications cochées.

Pour les progiciels comptables ou ERP autres que les 18 précités, aucun script n'est disponible dans BSAF. Le contrôleur peut toutefois demander à son e-spoc de convertir les fichiers numériques en un fichier analysable. Il obtient de nouveau un fichier BSAF. Ce travail sur mesure est cependant toujours chronophage.

1.2 Audit

1.2.1 Portée, questions et méthode

Cet audit porte sur les e-contrôles de routine que les contrôleurs effectuent à grande échelle. Il porte plus précisément sur les contrôles des comptabilités numériques des entreprises lorsqu'il n'existe aucun indice de fraude et que le contribuable fournit des données comptables numériques sur une base volontaire. Les e-contrôles consécutifs à l'obtention forcée de données, comme c'est en général le cas de ceux menés auprès d'entreprises frauduleuses, sortent du champ de cet audit, qui se limite aux e-contrôles de l'AGFisc, tant de l'Administration GE que de l'Administration PME.

La Cour des comptes a posé les questions d'audit suivantes :

1. Les e-contrôles fiscaux sont-ils plus performants que les contrôles classiques des livres comptables ?
2. L'AGFisc parvient-elle à mener les e-contrôles de façon adéquate ?
3. L'absence de cadre normatif spécifique nuit-elle à la mise en œuvre efficiente des e-contrôles à l'AGFisc ?

Cet audit combine plusieurs méthodes, à savoir une analyse documentaire, des entretiens approfondis avec des acteurs clés de l'AGFisc ainsi qu'une enquête auprès des quatorze directeurs des centres PME et auprès de 120 contrôleurs PME, sélectionnés de manière aléatoire, pour avoir contrôlé au moins un dossier par e-contrôle en 2021 (taux de réponse : 88 %). Le questionnaire comprenait à la fois des questions générales sur l'utilisation des e-contrôles et spécifiques sur un e-contrôle effectué en 2021 choisi au hasard. La Cour des comptes a également interrogé l'Institut des conseillers fiscaux et comptables (*Institute for Tax Advisors and Accountants – Itaa*).

1.2.2 Calendrier de l'audit

10 août 2022	Annonce de l'audit au ministre des Finances, au président du comité de direction du SPF Finances, à l'administrateur général de l'AGFisc et à l'administrateur général de l'Administration générale de l'inspection spéciale des impôts (Agisi)
Octobre 2022 – avril 2024	Travaux d'audit et rédaction du projet de rapport
3 juin 2024	Réception de la réponse du SPF Finances
4 juin 2024	Réception de la réponse du ministre des Finances

1.2.3 Procédure contradictoire

Le 24 avril 2024, la Cour des comptes a transmis les résultats provisoires de son audit dans un projet de rapport à la présidente intérimaire du comité de direction du SPF Finances, à l'administrateur général de l'AGFisc, à l'administrateur général de l'Agisi et au ministre des Finances.

Le SPF Finances a répondu le 3 juin 2024. Ce rapport tient compte de ses remarques. Le ministre des Finances a répondu le 4 juin 2024 qu'il n'avait pas de remarques complémentaires à formuler.

Chapitre 2

Demande des données numériques

Les données sources numériques issues des progiciels comptables et ERP constituent une information essentielle pour les administrations fiscales. Non traitées, elles sont moins susceptibles d'être manipulées, ce qui les rend plus authentiques que leurs équivalents papier. En outre, elles peuvent être soumises à des contrôles structurés impossibles lors des contrôles traditionnels des livres comptables. Les contrôleurs ne sont plus limités à des échantillons manuels, mais ils peuvent passer en revue l'intégralité de la comptabilité à l'aide d'un logiciel spécialisé. Ils ont ainsi une vue d'ensemble détaillée des anomalies éventuelles. Les e-contrôles structurés devraient également conduire à des contrôles plus uniformes, et mieux garantir l'égalité de traitement des contribuables.

Pour effectuer un e-contrôle, l'administration fiscale doit d'abord être compétente pour demander les données numériques de contribuables. Ce chapitre analyse le cadre légal national et international des e-contrôles. Il examine également si l'administration fiscale a suffisamment adapté son infrastructure informatique pour recevoir ces données.

2.1 Cadre législatif des demandes de données comptables numériques

2.1.1 Introduction du contrôle numérique dans la législation

L'administration fiscale doit pouvoir déterminer correctement les impôts dus par les contribuables. Ces derniers ont dès lors un devoir de collaboration, décrit à l'article 315 du code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 92)³. Le « droit d'emporter » de l'administration fiscale constitue un principe clé à cet égard. À la demande de l'administration fiscale, les contribuables sont tenus de communiquer, sans déplacement, leurs livres et documents.

La compétence de l'administration fiscale de demander des données électroniques est régie par l'article 315bis du CIR 92. Il importe que ces données soient fournies dans une forme spécifique, cette dernière conditionnant leur traitement automatique. L'alinéa 3 de l'article 315bis dispose d'ailleurs que le contribuable est tenu « *d'effectuer sur son matériel, en présence des agents de l'administration, des copies, dans la forme que les agents souhaitent,* » des données (électroniques) précitées. Le droit d'emporter a de nouveau toute son importance : le contrôleur doit obtenir les données auprès du contribuable même dans la forme souhaitée.

La crise de la covid-19 et l'augmentation subséquente du travail à domicile ont incité le législateur à prévoir un e-contrôle à distance. En mai 2021, l'article 315bis du CIR 92 a ainsi été complété d'un alinéa 4. Ce dernier prévoit que la communication des livres et documents visée à l'article 315,

³ Une même réglementation s'applique également en matière de TVA (article 61 du code de la TVA).

alinéa 1^{er}, peut dorénavant aussi concerner la mise à disposition de ces livres et documents via une plate-forme électronique sécurisée du SPF Finances⁴.

2.1.2 Problème de législation

La lecture combinée des articles 315 et 315bis du CIR 92 peut remettre en cause la compétence de l'administration fiscale de demander des données comptables électroniques dans la forme qu'elle souhaite. En effet, le nouvel alinéa 4 de l'article 315bis du CIR 92 ne renvoie pas explicitement à l'alinéa 3 de cet article, qui se rapporte à la réception de données électroniques dans la forme souhaitée par l'administration fiscale. L'alinéa 4 renvoie uniquement à l'alinéa 1^{er} relatif à l'obligation générale de communication des livres et documents.

L'alinéa 4 de l'article 315bis du CIR 92 prévoit par ailleurs que les données électroniques soient communiquées sur une plate-forme électronique sécurisée du SPF Finances, qui n'existe cependant pas encore. L'AGFisc en a entamé le développement en interne en 2015. Lors de la récente phase de test, la plate-forme conçue n'était toutefois pas en mesure de traiter le volume conséquent de fichiers sources. Le problème de la diversité des données reçues est détaillé ci-après (voir le point 2.4).

2.2 Demande et réception de données comptables numériques

Au départ, les contribuables et leurs comptables se sont montrés méfiants à l'égard de la nouvelle méthode. Comme la compétence de l'administration fiscale de demander les données électroniques dans la forme souhaitée était remise en cause, certains contribuables ont refusé d'accéder à la demande, à plus forte raison lorsqu'elle était exprimée sur un ton contraignant.

L'AGFisc a alors consulté l'Institut des conseillers fiscaux et comptables (Itaa) pour remédier au climat de méfiance qui régnait et mettre en avant les nombreux avantages des e-contrôles, qui permettent notamment aux comptables de gagner un temps considérable. Le ton de la demande a lui aussi été adapté. En concertation avec l'Itaa, l'administration a rédigé un courriel standard explicitant qu'il s'agit d'une demande informelle. Tous les contrôleurs utilisent désormais ce courriel préprogrammé. Depuis lors, les contribuables et leurs comptables se montrent favorables aux demandes de données sources numériques. « *L'Itaa est favorable au transfert à l'administration des back-up comptables sous format électronique. Les professionnels économiques ne devraient pas encourager leurs clients à s'opposer à ce que les documents soient communiqués de manière électronique. Refuser de communiquer un back-up comptable ressemble à un combat d'arrière-garde. Lors d'un contrôle, rien n'empêche d'adopter des attitudes qui tiennent compte des possibilités offertes par l'évolution des technologies.* »⁵

Comme précisé, communiquer les données dans une forme spécifique est essentiel. Lors de la phase initiale d'introduction des e-contrôles, les contribuables et leurs comptables ont rencontré des difficultés techniques pour fournir l'exportation requise. C'est pourquoi le contrôleur transmet désormais un manuel adapté au progiciel comptable afin que l'exportation demandée s'effectue

⁴ Articles 105 et 106 de la loi du 27 juin 2021 portant des dispositions fiscales diverses et modifiant la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, www.lachambre.be.

⁵ A. Dekeyser, *Demande de back-up comptable. Dialogue ouvert entre l'Itaa et le SPF Finances/Fiscalité/Administration PME*, 19 avril 2021, www.blogitaa.be.

correctement. Si des problèmes persistent, l'administration apporte son soutien ou collecte elle-même les données auprès du contribuable.

2.2.1 Diversité de format des données comptables fournies

Les données sources numériques sont exportées à partir des progiciels comptables et ERP sous des formats de fichiers différents (XML, CSV, TXT, BAK, etc.) et transmises ainsi à l'administration fiscale. Elles sont illisibles par les contrôleurs (voir le graphique 1). Ces formats doivent dès lors d'abord être convertis en un format utilisable.

Graphique 1 – Exemple de données comptables reçues au format XML

```
<MasterFiles>
  <GeneralLedgerAccounts>
    <Account>
      <AccountID>100000</AccountID>
      <AccountDescription>CAPITAL SOUSCRIT</AccountDescription>
      <besaft:AccountType xmlns:besaft="urn:StandardAuditFile-Taxation-Financial:BE">GL</besaft:AccountType>
      <OpeningCreditBalance>18592.01</OpeningCreditBalance>
      <ClosingCreditBalance>18592.01</ClosingCreditBalance>
    </Account>
    <Account>
      <AccountID>130000</AccountID>
      <AccountDescription>RÉSERVE LÉGALE</AccountDescription>
      <besaft:AccountType xmlns:besaft="urn:StandardAuditFile-Taxation-Financial:BE">GL</besaft:AccountType>
      <OpeningCreditBalance>1859.2</OpeningCreditBalance>
      <ClosingCreditBalance>1859.2</ClosingCreditBalance>
    </Account>
    <Account>
      <AccountID>132000</AccountID>
      <AccountDescription>RÉSERVE IMMUNISÉE</AccountDescription>
      <besaft:AccountType xmlns:besaft="urn:StandardAuditFile-Taxation-Financial:BE">GL</besaft:AccountType>
      <OpeningCreditBalance>56250</OpeningCreditBalance>
      <ClosingCreditBalance>56250</ClosingCreditBalance>
    </Account>
    ...
  </GeneralLedgerAccounts>
</MasterFiles>
```

Source : AGFisc

Pour que les processus de contrôle soient aussi efficaces que possible, il est essentiel que le format converti, c'est-à-dire le fichier de travail des contrôleurs, présente une structure uniforme. Ceux-ci peuvent ainsi développer des routines pour leurs contrôles. En outre, un format uniforme permet d'automatiser les contrôles et d'en gagner en efficacité.

Chaque entreprise a son propre environnement numérique et chaque progiciel comptable et ERP ses propres structure et syntaxe de données comptables. Il importe que les contrôleurs puissent effectuer leur travail à partir de leurs connaissances fiscales, sans analyse préalable de la structure du progiciel comptable spécifique pour identifier les données pertinentes, ce qui serait chronophage. La cohérence de la structure du fichier de travail quel que soit le progiciel comptable utilisé est, par ailleurs, d'autant plus importante qu'il s'agit souvent de grandes quantités de données. En résumé, l'objectif ultime est d'obtenir un fichier de travail présentant des colonnes et des noms de colonnes cohérents.

Graphique 2 – Schéma du processus de standardisation

Source : *Cour des comptes à partir des données de l'AGFisc*

En Belgique, les contribuables utilisent quelque 80 progiciels comptables. La présentation des données comptables électroniques sous divers formats prend donc également 80 formes différentes. Cette diversité constitue la principale pierre d'achoppement du processus d'e-contrôle par l'administration fiscale. En effet, un script sur mesure doit être développé pour chaque progiciel comptable afin de convertir les données sources reçues en un fichier de travail uniforme.

Ces scripts sont développés par les cellules d'e-audit. Les e-auditeurs doivent avoir une connaissance approfondie du progiciel comptable concerné et examiner quelles données de quels tableaux du progiciel sont nécessaires pour parvenir à une série uniforme de données. Cette approche sur mesure et le nombre limité d'e-auditeurs font que les conversions ont actuellement « uniquement » été effectuées pour 18 des 80 progiciels comptables utilisés. Ces 18 progiciels convertibles sont les plus utilisés des contribuables belges. Même si le pourcentage exact de contribuables dont la comptabilité est convertible n'est pas connu, ces 18 progiciels sont utilisés par une majorité de contribuables. La conversion proprement dite est réalisée via l'application *Belgian Standard Audit File* (BSAF) (voir le [point 3.2](#)).

Vu la capacité des cellules d'e-audit, il est impossible pour l'instant d'élargir directement la liste des progiciels comptables convertibles. En effet, les 18 progiciels comptables actuellement convertibles sont également mis à jour en continu, ce qui nécessite d'adapter les scripts existants. Toutefois, pour les progiciels pour lesquels il n'existe pas encore de scripts, le contrôleur peut faire appel à son e-spoc pour réaliser un e-contrôle (voir le [point 3.1.3](#)).

2.2.2 Mode de demande des données numériques par les contrôleurs

Le mode de demande de la comptabilité numérique varie selon qu'un script est disponible ou non pour le progiciel comptable utilisé. Pour les progiciels dotés de scripts, le contrôleur demande les données par courriel standard⁶. Il sélectionne le progiciel concerné, puis le courriel est généré et envoyé. Il peut ensuite convertir les données reçues de manière autonome selon le modèle standard.

Pour les progiciels non encore dotés de scripts, il est possible d'appliquer la procédure *Custom Audit File* (CAF). Dans ce cas, le contrôleur peut faire intervenir son e-spoc local ou l'e-auditeur pour demander les données issues du progiciel. Après réception, l'e-spoc ou l'e-auditeur réalise encore quelques traitements manuels avant que le contrôleur reçoive les données dans le modèle standard afin qu'elles puissent être traitées de la même manière.

⁶ Dans sa réaction au projet de rapport, l'AGFisc signale que, dans le cas de progiciels pour lesquels des scripts ne sont pas encore disponibles, le contrôleur peut aussi très souvent solliciter les données par courriel standard.

Concernant les PME, l'utilisation de certains progiciels comptables est souvent liée à la région. Ceux largement utilisés dans le Limbourg, par exemple, le sont moins en Flandre occidentale et inversement. En outre, certains progiciels sont spécifiquement développés pour un cabinet comptable local. L'analyse coût-bénéfice de l'élaboration d'un script pour de tels progiciels peu utilisés est négative. Si le contrôleur souhaite effectuer un e-contrôle malgré tout, l'e-spoc local demandera les données électroniques aux entreprises sur place.

Le degré de couverture des scripts varie donc d'une région à l'autre, ce qui implique un risque d'utilisation inégale des e-contrôles et de traitement inégal des contribuables. En effet, un sondage de la Cour des comptes (voir ci-dessous) montre que l'existence d'un script pour un progiciel comptable spécifique est le principal facteur qui motive les contrôleurs à procéder à des e-contrôles.

Sondage de la Cour des comptes

Dans le cadre de son audit, la Cour des comptes a sondé 120 contrôleurs sélectionnés de manière aléatoire qui avaient finalisé un e-contrôle en 2021. Une des questions du sondage portait sur le temps nécessaire pour obtenir les données demandées dans la forme souhaitée. Les réponses ont indiqué que les contribuables ont communiqué les données sources rapidement. Dans plus de 90 % des cas, elles ont été transmises dans le mois et, dans la moitié des cas, même dans la semaine. Les cas de réception après plus d'un mois étaient tous dus à des circonstances particulières.

Concernant les grandes entreprises, en particulier celles dont la maison mère est située à l'étranger, l'entreprise belge n'a pas toujours simplement le droit de copier les fichiers contenant des données comptables numériques et de les transmettre à l'administration fiscale. Elle est donc tributaire de l'obtention des données auprès du siège à l'étranger. Il peut s'écouler une longue période avant que les données parviennent à l'entreprise et à l'administration fiscale. En raison des conversions qu'elles subissent, les données risquent également de ne pas être transmises correctement. Compte tenu de ces procédures complexes et fastidieuses, les contrôleurs se doivent de soupeser l'utilité de demander un fichier d'audit aux (plus) grandes entreprises.

Dans l'ensemble, le sondage montre que les e-contrôles sont entre-temps bien entrés dans l'usage des comptables et contribuables.

2.3 Format standard international d'échange électronique de données comptables

2.3.1 Nécessité d'une norme internationale

De nombreuses entreprises opèrent de plus en plus au niveau international et sont dès lors soumises à des législations nationales différentes. Il est donc essentiel d'élaborer une norme internationale pour l'échange de données comptables électroniques. Cette norme peut contribuer de manière significative à réduire la charge administrative des entreprises.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reconnaît ce besoin international. Le Forum sur l'administration fiscale (*Forum on Tax Administration* – FTA), qui fait partie de l'OCDE, réunit 50 administrations fiscales du monde entier. Il vise à fournir une plate-forme sur laquelle les administrations fiscales peuvent discuter des tendances mondiales pertinentes et développer de nouvelles idées. L'accent porte sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des administrations fiscales.

Le FTA est soutenu par divers sous-groupes spécialisés, tels que le *Tax E-Audit Group*. Ce groupe vise spécifiquement à développer une norme logicielle internationale d'échange électronique de données comptables fiables. Cette norme est connue sous l'appellation SAF-T (*Standard Audit File for Taxes* – fichier standard d'audit fiscal). Elle contient des données générales d'entreprises fréquemment utilisées dans le cadre d'e-contrôles. Ces données peuvent être aisément exportées du progiciel comptable initial et sont facilement lisibles grâce à leur format standardisé. Elle est destinée tant aux PME qu'aux grandes entreprises.

L'OCDE recommande aux administrations fiscales d'instaurer légalement SAF-T et de l'utiliser dans les contrôles fiscaux. Elle a publié des lignes directrices pour encadrer sa conception. La première version date de 2005 et la seconde de 2010⁷. Sept États membres européens ont déjà instauré SAF-T en tout ou en partie, avec ou sans adaptation à leur discrétion. Le Portugal a été le premier pays à transposer SAF-T dans sa législation (2008). Cette instauration par le Portugal est considérée comme la plus complète et la plus conforme au modèle SAF-T de l'OCDE.

2.3.2 Concrétisation de la norme SAF-T

2.3.2.1 Formes d'instauration

Suivant les modalités souhaitées pour les contrôles fiscaux, différentes approches peuvent être utilisées dans le cadre de l'instauration légale de SAF-T. Dans sa forme la plus complète, la norme SAF-T offre de nombreuses options pour réaliser de tels contrôles. Lorsqu'un pays décide d'instaurer SAF-T, les modalités suivantes peuvent être envisagées :

- L'instauration de SAF-T est optionnelle ou rendue obligatoire.
- SAF-T est instaurée uniquement dans le cadre d'un contrôle spécifique ou est imposée de façon périodique, quel que soit le contrôle.
- Les données comptables électroniques introduites sont exclusivement utilisées pour des contrôles individuels ou sont également enregistrées dans une base de données et utilisées pour une analyse de risques générale de dossiers sensibles à la fraude.
- SAF-T est imposée à toutes les entreprises ou uniquement à celles dont le chiffre d'affaires atteint un certain seuil.

Le tableau ci-après montre les principales caractéristiques d'une instauration minimale et maximale. Nombre de possibilités intermédiaires existent bien entendu entre ces deux extrêmes.

⁷ OCDE, Forum sur l'administration fiscale, *Guidance Note: Guidance for the Standard Audit File – Tax Version 2.0*, avril 2010, p. 3, www.oecd.org.

Tableau 1 – Caractéristiques d'une instauration minimale et maximale de la norme SAF-T

	Utilisation minimale	Utilisation maximale
Quand instaurer SAF-T?	Uniquement à la demande du contrôleur.	Obligation de déclaration périodique de SAF-T.
Qui instaure SAF-T?	Un contribuable soumis à un contrôle.	Tous les contribuables (éventuellement avec des seuils de chiffre d'affaires) y sont contraints.
Utilisation des données SAF-T?	Les données sont uniquement utilisées pour le contrôle du dossier concret.	Les données sont enregistrées dans une base où elles sont utilisées dans le processus d'analyse générale de risques.
Qui analyse les données SAF-T?	Le contrôleur local analyse les données fiscales.	Les services centraux analysent les données fiscales, en utilisant au besoin l'intelligence artificielle.
Enregistrement des données	Les données sont enregistrées au niveau local auprès du contrôleur.	Les données sont reçues, enregistrées et archivées dans des banques de données centrales et sécurisées.

Source : *Cour des comptes*

Si l'utilisation maximale de SAF-T offre les plus larges possibilités de contrôle fiscal, elle est impossible à mettre en pratique dans l'immédiat. L'investissement nécessaire pour adapter l'infrastructure augmente avec l'utilisation accrue de SAF-T. Une étude d'un bureau de consultance recommande dès lors de commencer par une mise en place minimale, puis de passer peu à peu à une utilisation plus étendue⁸, un scénario qui permet à l'administration fiscale d'acquérir une expertise à chaque phase, qu'elle peut ensuite appliquer à la phase suivante. Il lui confère en outre plus de temps pour adapter son infrastructure au flux progressivement croissant de données SAF-T. Cet avis de 2012 est à présent quelque peu dépassé. Ainsi, l'AGFisc souligne que les e-contrôles font désormais partie de la pratique quotidienne et qu'un objectif bien plus ambitieux est donc possible.

2.3.2.2 Contenu de SAF-T

Chaque pays a un système fiscal unique, assorti d'une législation et de pratiques administratives spécifiques. Il est donc impossible d'établir un modèle fixe applicable à toutes les juridictions. L'OCDE a dès lors intégré une certaine flexibilité à son modèle, permettant aux pays de l'adapter aux besoins locaux.

Le modèle de l'OCDE reflète les bonnes pratiques actuelles en matière de données comptables disponibles. Le modèle de base contient uniquement les informations disponibles dans la plupart des progiciels, qui peuvent être considérées comme les données minimales requises pour un e-contrôle. Pour respecter la norme de l'OCDE, la mise en place nationale de SAF-T doit inclure au moins les données sources du modèle de base. Outre ces données de base, le modèle prévoit

⁸ Étude de PriceWaterhouseCoopers de décembre 2012 à la demande de l'administration fiscale. L'objectif était d'informer le SPF Finances des implications de l'instauration éventuelle de SAF-T en Belgique, de sorte qu'une décision concertée puisse être prise concernant l'instauration du système et son mode.

des données optionnelles qui peuvent être utiles aux administrations fiscales⁹. L'objectif est que ces données soient obligatoirement complétées si elles sont disponibles dans le progiciel comptable utilisé¹⁰.

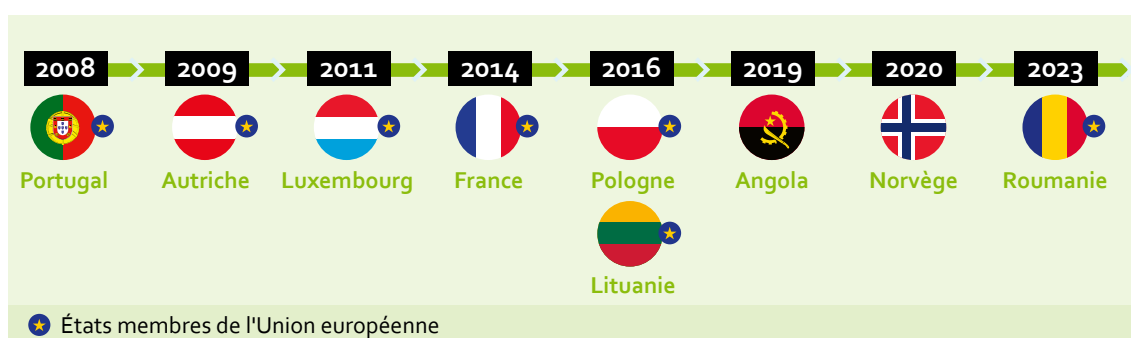
Le partenariat international Fiscalis¹¹ a établi un guide de bonnes pratiques afin de soutenir les États membres dans la mise en place de SAF-T et d'informer les États non participants des avantages. Le rapport recommande notamment que la norme SAF-T nationale suive le plus fidèlement possible le modèle de l'OCDE. Les extensions et données spécifiques à chaque pays doivent être minimales. Cette approche présente des avantages. C'est non seulement le cas pour les développeurs de logiciels, qui peuvent réduire les coûts en développant et en assurant la maintenance d'un seul modèle pour plusieurs pays, mais aussi parce que les pays qui ont déjà instauré SAF-T ont constaté une meilleure acceptation en restant aussi proche que possible de la norme internationale. En outre, l'extension de ce format ouvre des possibilités de développer des logiciels d'audit international qui aident à la fois les administrations fiscales dans leurs contrôles et les entreprises dans leur autoévaluation.

Pour répondre aux normes de l'OCDE, SAF-T doit contenir au moins les données suivantes : les données du grand livre, les fichiers maîtres des débiteurs, les fichiers maîtres des créditeurs, les immobilisations et l'inventaire. Il n'est pas encore obligatoire d'enregistrer dans SAF-T les documents connexes tels que les factures, les bons de commande et les contrats. Leur intégration n'est possible pour l'instant que dans un nombre limité de progiciels comptables utilisés en Belgique.

2.3.2.3 Points d'attention concernant l'instauration légale de SAF-T

Neuf pays ont intégré SAF-T en tout ou en partie dans leur législation :

Graphique 3 – Pays ayant instauré légalement SAF-T et années d'instauration



Source : Cour des comptes à partir des données de l'OCDE

⁹ Pour pallier le manque de capacité locale dans le cadre des contrôles, les centres PME ont mis en place un système de transmission mutuelle des missions de contrôle centrales similaire à celui déjà appliqué pour le contrôle de l'impôt des personnes physiques. La mise en place de SAF-T fluidifierait de manière significative le transfert des données électroniques entre les centres.

¹⁰ OCDE, op. cit., p. 21-22.

¹¹ Fiscalis est un programme de coopération de l'Union européenne qui permet aux pays participants de collaborer dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Fiscalis contribue également à la protection des intérêts financiers des États membres et des contribuables. Il permet aux autorités concernées de mettre en œuvre la législation européenne dans le domaine fiscal en assurant l'échange d'informations, en soutenant la collaboration administrative et, au besoin, en contribuant à réduire la charge administrative des autorités fiscales et les coûts de mise en conformité pour les contribuables. La Commission européenne est responsable de la mise en œuvre du programme.

Rendre SAF-T obligatoire à son instauration est essentiel. Les expériences de l'Autriche et des Pays-Bas¹², où les contribuables choisissent de fournir des données numériques ou des documents papier, montrent clairement que SAF-T n'emporte pas leur préférence.

En Autriche, le système a été si peu usité que les investissements de l'administration fiscale ont été complètement réduits à néant. En réalité, les contribuables sont réticents à fournir à l'administration une grande quantité de données fiscales susceptibles d'améliorer les contrôles.

La participation active et l'engagement de la fédération professionnelle portugaise des développeurs de logiciels ont été déterminants dans le succès de l'instauration de SAF-T au Portugal. La fédération a largement soutenu l'obligation légale d'instaurer SAF-T. Elle estime qu'à défaut, il faudrait consacrer un temps précieux et des moyens considérables à la conception d'une fonctionnalité logicielle que personne n'utiliserait.

La législation doit en outre explicitement prévoir que l'administration fiscale reste compétente pour demander des données pertinentes pour le contrôle, mais non reprises dans SAF-T.

Il est essentiel que les contrôles sur place restent possibles et que la comptabilité puisse être demandée. L'administration doit ainsi également rester en mesure de vérifier l'exactitude des données électroniques fournies. Les droits et les possibilités de contrôle de l'administration fiscale ne doivent en aucun cas être limités par l'instauration de SAF-T.

2.3.3 Point de vue des contribuables et de leurs comptables

Les pays qui ont instauré SAF-T soulignent la nécessité d'impliquer toutes les parties prenantes. Concernant la Belgique, l'Itaa préconise une instauration légale de SAF-T. Ses membres constatent en effet que chaque contrôleur demande actuellement des données différentes, ce qui entraîne des exportations diverses. Selon l'Itaa, un cadre légal clair prévoyant des lignes directrices précises sur les données à transmettre au contrôleur représenterait un progrès significatif.

2.4 Respect de la vie privée

Les données comptables électroniques sont sensibles en termes de respect de la vie privée. Il est donc extrêmement important que les données obtenues soient traitées avec la plus grande attention. Aucune norme n'encadre toutefois pour l'instant la demande, le traitement et la destruction des données reçues par voie électronique.

Les données électroniques demandées étaient auparavant transmises de différentes manières, mais, dans l'intervalle, des directives récentes explicitent davantage la procédure par courriel ainsi que les services autorisés de partage de fichiers en ligne. En outre, chaque centre de l'AGFisc a sa propre méthode de conservation des données. Certains enregistrent les données dans une boîte électronique commune. À l'administration GE, les données sont transférées sur un serveur central et enregistrées dans l'outil d'e-audit, qui fait office de lieu de stockage dans l'application BSAF. Si le volume de données est trop important pour un traitement local, il est possible d'utiliser un serveur centralisé où les stocker et les traiter.

¹² La législation néerlandaise ne prévoit pas d'instaurer SAF-T selon les normes de l'OCDE. Les contribuables néerlandais peuvent cependant introduire divers fichiers d'audit, tels qu'un fichier d'audit financier, un fichier d'audit des systèmes de caisse enregistreuse, des salaires et des enregistrements des trajets. Le dépôt de ces fichiers n'est pas requis par la loi.

Les contrôleurs peuvent en principe uniquement accéder aux données électroniques de leurs propres dossiers de contrôle. Pour ce faire, les données comptables doivent être enregistrées dans des domaines de données spécifiques autorisés selon le rôle des collaborateurs. Pour le moment, elles sont enregistrées dans des domaines de données autorisés par centre et non par contrôleur. Un contrôleur peut donc également accéder aux données électroniques des dossiers de contrôle confiés à des collègues du même centre, sauf si les accès locaux sont gérés par des autorisations octroyées par dossier. L'AGFisc considère dès lors que l'octroi de droits par collaborateur dans les outils d'e-audit constitue une priorité.

Les outils d'e-audit pourraient remplir encore d'autres fonctions importantes à l'avenir. Outre le stockage et l'archivage des données électroniques, ils devraient servir à gérer les tâches des e-auditeurs et des e-spoc. Cela leur permettrait de suivre leurs tâches, de la demande de données à l'analyse de celles-ci. Ils peuvent ensuite partager leurs analyses avec les contrôleurs concernés au moyen des outils d'e-audit. L'application devrait par ailleurs fournir des possibilités d'analyse statistique.

En outre, l'AGFisc n'a aucune directive sur ce qu'il doit advenir des données une fois le contrôle finalisé. Les données qui ne sont plus pertinentes pour l'administration devraient être détruites. Ce point importe tant pour protéger la vie privée des contribuables que pour prévenir les risques de sécurité liés aux informations commercialement sensibles.

2.5 Conclusion partielle

L'administration fiscale doit pouvoir déterminer correctement les impôts dus par les contribuables. Ces derniers ont dès lors un devoir de coopération, prévu à l'article 315 du CIR 92. Avec la numérisation accrue, l'accent est de plus en plus mis sur l'obtention de données sources à partir de progiciels comptables plutôt que sur la présentation de livres et de documents physiques. L'article 315bis du CIR 92 a été complété à cet effet d'un troisième et d'un quatrième alinéas en 1994.

La lecture combinée des articles 315 et 315bis du CIR 92 peut cependant remettre en cause la compétence de l'administration fiscale de demander des données comptables électroniques dans la forme qu'elle souhaite. Ce point est pourtant essentiel, car les données sources peuvent uniquement être traitées automatiquement par l'administration fiscale à condition d'être fournies dans cette forme spécifique.

Dans la pratique, les contribuables et leurs comptables accèdent presque toujours aux demandes informelles de transmission de données comptables électroniques. Face au scepticisme initial des comptables, l'administration fiscale a dialogué avec l'Itaa et une demande standard a été établie en concertation à l'usage des contrôleurs. Les données électroniques peuvent également être communiquées de manière assez simple. Un sondage de la Cour des comptes montre que les données ont été fournies dans le mois pour 90 % des demandes.

L'administration reçoit les données sources électroniques dans un format (XML, CSV, TXT, BAK, etc.) illisible des contrôleurs. Il doit d'abord être converti en un format uniforme afin que les contrôleurs puissent effectuer des contrôles routiniers. Vu que 80 progiciels comptables différents sont utilisés en Belgique, la conversion doit se faire pour chaque progiciel, chacun présentant une structure différente. Les scripts de conversion programmés par les e-auditeurs doivent être constamment adaptés aux fréquentes mises à jour des progiciels comptables. Le nombre limité

d'e-auditeurs et la programmation chronophage des scripts font en sorte que seuls les scripts existants peuvent être mis à jour, ce qui empêche d'en développer de nouveaux. Les contrôleurs disposent donc uniquement d'un script approprié pour 18 des 80 logiciels comptables.

L'instauration légale de SAF-T, une norme internationale d'échange électronique de données comptables développée par l'OCDE, pourrait résoudre le problème. SAF-T contient des données d'entreprise générales utilisées pour les e-contrôles fréquents. Neuf pays ont déjà instauré légalement SAF-T.

L'expérience de ces pays montre qu'il convient d'impliquer dès le départ toutes les parties prenantes, dont les comptables et développeurs de logiciels. L'Italie est également favorable à une instauration légale de SAF-T.

L'adhésion à un format standard international permettrait de réduire les coûts pour les contribuables. SAF-T pourrait dès lors être utilisé pour l'échange d'informations entre entreprises. L'intention est, en outre, de développer un logiciel de contrôle au niveau international. L'instauration légale de SAF-T est nécessaire pour que l'administration fiscale belge puisse l'utiliser.

Chapitre 3

Traitement des données numériques

Une fois les données sources électroniques reçues converties en un fichier de travail uniforme, il est crucial de les utiliser de manière aussi efficiente que possible. Une connaissance de base d'un programme de calcul devrait suffire au contrôleur pour réaliser un e-contrôle approfondi. Il est essentiel qu'il puisse compter sur des contrôles entièrement automatisés et des tableaux croisés dynamiques intégrés¹³. En outre, le contrôleur disposé à exploiter les données obtenues de manière plus approfondie devrait bénéficier d'une formation et d'un soutien adéquats.

La mise en œuvre réussie des e-contrôles nécessite de conjuguer des connaissances en matière de contrôle fiscal, de logiciels comptables et de programmation. Ces connaissances sont réparties entre les contrôleurs, les e-spoc et les e-auditeurs des cellules d'e-audit. Il importe donc qu'ils collaborent de manière optimale afin de pouvoir utiliser les e-contrôles avec efficience.

Ce chapitre examine si l'administration fiscale est en mesure de traiter les données électroniques reçues avec efficience.

3.1 Acteurs

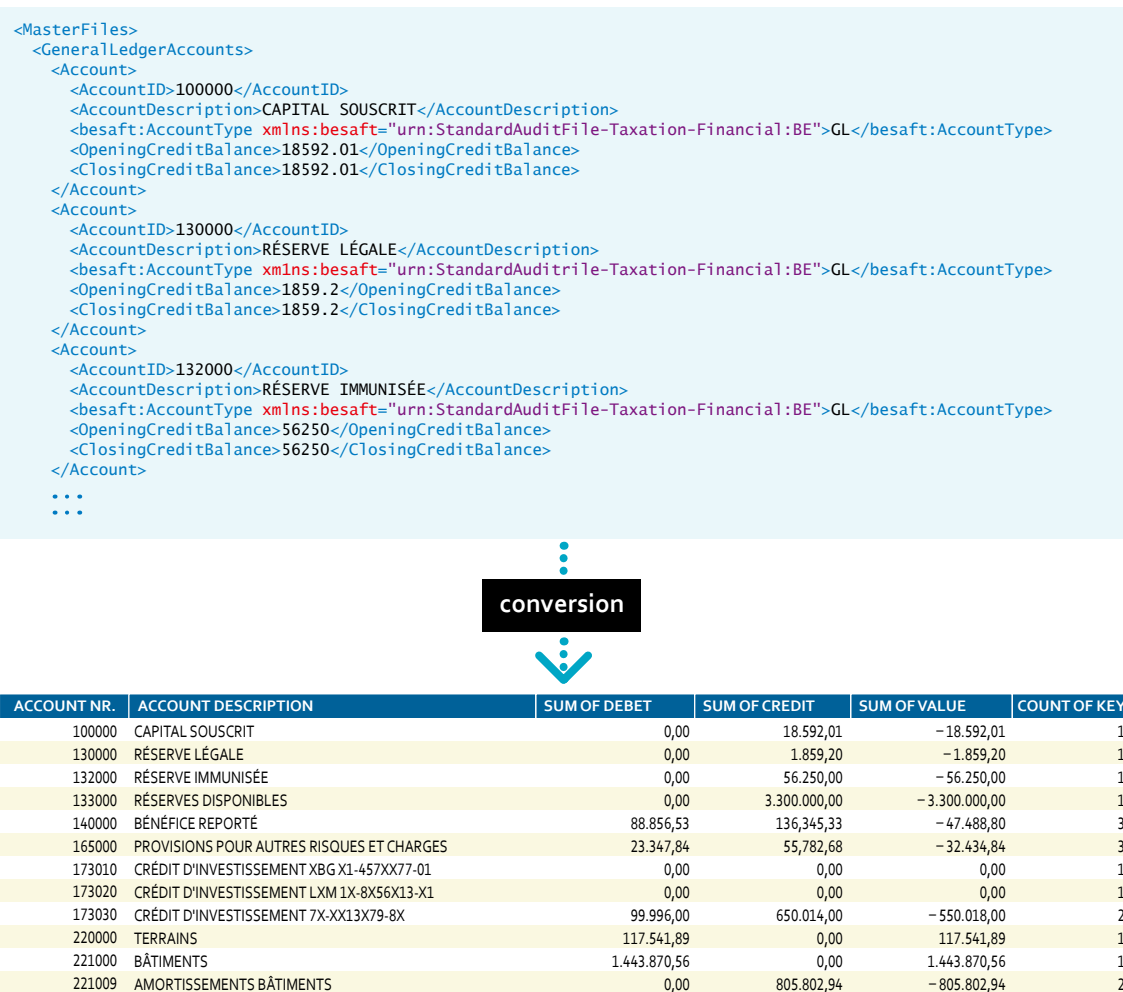
3.1.1 Contrôleurs des administrations GE et PME de l'AGFisc

L'introduction d'une nouvelle approche de contrôle après des années de méthode traditionnelle implique des défis importants. Réussir ce changement dépend de la volonté d'innovation de toutes les parties. Les contrôleurs doivent par ailleurs être encouragés à systématiser les e-contrôles.

Le processus doit être aussi convivial que possible pour les convaincre de la valeur ajoutée et de l'importance de ces e-contrôles. Une première condition est l'accès à un fichier de contrôle uniforme et pratique. Le [graphique 4](#) ci-après illustre l'importance de la conversion d'un fichier XML.

¹³ Un tableau croisé dynamique permet de résumer, classer, regrouper et traiter de manière dynamique des listes de données dans des tableaux.

Graphique 4 – Exemple de conversion de données comptables reçues au format XML en un format exploitable (par l'application BSAF)



Source : AGFisc

La partie supérieure du graphique affiche une balance de vérification et par soldes en XML communiquée par le contribuable. La partie inférieure présente ces données après conversion, telles que mises à la disposition des contrôleurs. Dans cette illustration structurée, les transactions des différents comptes sont également directement visibles pour le contrôleur. Les données brutes peuvent être converties par l'application *Belgian Standard Audit File* (BSAF) développée en interne par les cellules d'e-audit.

3.1.2 Cellules d'e-audit et e-auditeurs

Les cellules d'e-audit du Centre national de recherches (CNR) de l'AGFisc jouent un rôle essentiel dans le processus d'e-contrôle. Contrairement aux services de recherche traditionnels, elles se focalisent sur les données numériques. Les e-auditeurs doivent avoir une expertise tant en informatique qu'en contrôle fiscal. À la suite de problèmes de capacité des e-auditeurs, la captation de données numériques a été déléguée aux assistants en e-audit (*e-audit-assists*) des services de recherches traditionnels. Dans ces services également, des profils disposant des connaissances numériques requises sont donc indispensables.

Les e-auditeurs sont chargés de programmer des scripts dans l'application BSAF. Ces scripts convertissent les données électroniques de différents progiciels comptables. Outre les scripts de conversion, les e-auditeurs programment des scripts permettant des vérifications automatisées. Ces scripts sont également intégrés dans BSAF. L'application reprend ainsi certaines tâches répétitives du contrôleur et les exécute de manière automatisée.

La création de ces scripts représente un défi majeur au vu du large éventail de progiciels comptables utilisés par les contribuables belges (voir le [point 1.1.2](#)). Comme la plupart utilisent un des 18 progiciels comptables assortis de scripts, l'administration fiscale est en mesure de convertir une grande partie des données reçues et de leur appliquer des contrôles automatisés.

De manière générale, les compétences et l'expertise des e-auditeurs sont très convoitées, même sur le marché du travail privé. Outre la difficulté d'attirer des e-auditeurs, le SPF Finances peine à les garder pour une plus longue période. L'efficacité et l'efficacités des e-contrôles s'en trouvent compromises, puisque les connaissances et l'expertise doivent être reconstituées à chaque fois.

Il est essentiel que le nombre limité d'e-auditeurs soit utilisé de manière stratégique et que des priorités claires soient fixées. Outre le développement de scripts, les e-auditeurs sont impliqués dans la collecte de données numériques, par exemple dans l'examen des téléphones portables, tablettes et caisses enregistreuses. Ils font également du *web scraping*, une technique informatique qui utilise des logiciels pour extraire et analyser des informations à partir de pages web. À côté de leur rôle dans l'initiative SAF-T, les e-auditeurs ont une mission importante dans la lutte contre la fraude fiscale. Il convient d'en tenir compte lors de l'affectation stratégique des moyens.

Lorsque les travaux d'audit ont été réalisés, les cellules d'e-audit employaient 66 e-auditeurs (58 ETP)¹⁴. La pénurie d'e-auditeurs a déjà été évoquée en 2015 dans un audit de la Cour des comptes¹⁵. Depuis lors, le CNR a organisé quinze examens pour recruter des profils spécifiques d'e-auditeurs. Quarante-quatre collaborateurs ont ainsi été recrutés pour les e-audits, soit par mutation interne soit par recrutement externe. Seuls 19 sont cependant actuellement en service. Ceux qui sont partis ont pour la plupart accepté un poste dans un autre service de l'administration fiscale. Vu la numérisation des comptabilités, le projet Caisse blanche 2.0 et l'augmentation des transactions commerciales via internet, la pénurie se fait surtout sentir dans la poursuite du développement de l'application BSAF et de la réception et l'analyse des données relatives à la caisse enregistreuse électronique et l'e-commerce.

La Cour des comptes estime que le problème de la création et de la mise à jour chronophage des scripts pourrait être complètement résolu en instaurant l'obligation légale d'utiliser SAF-T. La pénurie d'e-auditeurs serait ainsi moins problématique et les e-auditeurs dégagés de cette tâche pourraient se consacrer entièrement à la lutte contre la fraude fiscale.

3.1.3 E-audit Single Points of Contact (e-spoc)

Les e-spoc de chaque centre des administrations GE et PME assurent un double rôle. Ils servent de point de contact pour les contrôleurs de leur centre et d'intermédiaires entre le centre et les

¹⁴ Dans sa réaction au projet de rapport, l'administration déclare, sans toutefois mentionner de chiffres précis, qu'ils sont entre-temps plus nombreux.

¹⁵ Cour des comptes, *Organisation et fonctionnement des services de recherche fiscaux*, rapport à la Chambre des représentants, décembre 2015, 49 p., www.courdescomptes.be.

cellules d'e-audit. Comme les e-auditeurs sont extrêmement sollicités, l'e-spoc est le premier contact des contrôleurs, qui ne peuvent pas contacter les e-auditeurs; ce n'est que lorsque l'e-spoc ne peut pas les aider lui-même qu'il s'adresse aux cellules d'e-audit à titre d'intermédiaire.

Un e-spoc est considéré comme l'ambassadeur des e-contrôles dans son centre. Il soutient les collègues confrontés à des problèmes dans leurs e-contrôles et les aide à définir et traiter les données. Il participe également aux réunions de réseau nationales organisées entre e-spoc pour échanger de nouvelles méthodes et de bonnes pratiques. L'e-spoc dispense ensuite des formations dans son propre centre pour actualiser les connaissances des contrôleurs locaux. Au niveau national, les e-spoc proposent une formation générale de base aux nouveaux agents contrôleurs.

Les e-spoc jouent non seulement un rôle tampon, mais font aussi le lien entre les contrôleurs de terrain et les e-auditeurs. Grâce à leur expertise en contrôle fiscal et leurs connaissances informatiques, ils sont les mieux placés pour aider les e-auditeurs à développer de nouveaux contrôles automatisés dans BSAF. Les pratiques fructueuses peuvent ainsi être partagées entre centres. La détection de paiements non déclarés vers des paradis fiscaux par des e-contrôles en est un exemple récent (voir le [point 4.2.4](#)). Le rôle des e-spoc est donc crucial dans la promotion de la collaboration et du partage de connaissances entre contrôleurs et e-auditeurs, ce qui permet de développer des approches innovantes et des techniques de contrôle efficaces au sein de l'administration fiscale.

3.2 Application BSAF

L'application BSAF est la clé du traitement des données électroniques reçues. Toutes les données sources peuvent y être chargées. Il peut s'agir de données comptables numériques, de données bancaires ou de données de caisse. Une fois traitées, elles peuvent être consultées directement dans BSAF. Les données converties et les résultats des vérifications automatiques réalisées peuvent aussi être exportés vers une feuille de calcul. Tant dans BSAF que dans les feuilles de calcul exportées, les données peuvent être collationnées sous la forme de tableaux croisés dynamiques. BSAF doit permettre aux contrôleurs de contrôler les données sources électroniques à partir d'une simple connaissance de base d'un programme de calcul.

Comme signalé, BSAF convertit les données brutes en un fichier de contrôle standardisé, lisible et exploitable ou fichier BSAF. L'application lie en outre les données reçues aux informations supplémentaires des banques de données de l'administration fiscale. Cette liaison automatique constitue une énorme plus-value pour les contrôleurs.

La fiche d'information Dios (*Data Integrated Operational System*), établie pour chaque entreprise, que le contrôleur doit intégrer dans l'application en est un bon exemple. Elle est générée automatiquement à partir des données pertinentes disponibles dans les banques de données de l'administration fiscale. Il s'agit d'informations non fournies en tant que telles par le contribuable même. Par exemple, la liste des fournisseurs de l'entreprise et les montants que ces fournisseurs lui facturent sont des éléments cruciaux de la fiche Dios. Ces données fournisseurs peuvent ensuite être comparées aux fournisseurs et montants correspondants enregistrés dans la comptabilité de l'entreprise. L'administration fiscale a entièrement automatisé cette comparaison au moyen de macros, c'est-à-dire des petits programmes automatiques intégrés dans le logiciel de calcul, qui permettent au contrôleur d'affiner davantage les données (voir le [point 3.2.2.2](#)). Les informations fournisseurs proviennent des listes de clients que toute entreprise est tenue de soumettre chaque année. Les données issues de toutes ces listes de clients sont agrégées pour ensuite constituer

les listes de fournisseurs des clients. L'administration fiscale utilise pour ainsi dire des informations provenant de tiers pour vérifier l'exactitude d'une comptabilité.

BSAF permet en outre aux contrôleurs de réaliser une dizaine de vérifications automatisées en appuyant sur un seul bouton (voir le [point 3.2.1.1](#)). Ils peuvent par ailleurs utiliser les fichiers d'audit pour consulter l'historique complet de la comptabilité. Ces fichiers leur donnent aussi accès à des informations détaillées sur les comptes et les écritures. Tant les vérifications automatisées que les tableaux croisés dynamiques préprogrammés sont développés par les cellules d'e-audit et intégrés dans l'application.

3.2.1 Vérifications automatiques dans l'application BSAF

3.2.1.1 Liste des vérifications automatiques

BSAF permet aux contrôleurs de sélectionner librement une dizaine de vérifications automatisées lors du traitement des données sources. Dès que les données sont traitées et que le fichier BSAF est prêt, le contrôleur reçoit un rapport comportant les résultats des vérifications automatisées sélectionnées. Ces vérifications peuvent être divisées en deux catégories, chacune ayant un objectif spécifique. D'une part, des vérifications portent sur l'exactitude des données traitées :

- éventuels champs manquants dans les données ;
- concordance des données avec les comptes annuels déposés par le contribuable auprès de la Banque nationale de Belgique ;
- équivalence entre le débit et le crédit.

D'autre part, des vérifications automatisées analysent les données. Elles ne constituent pas des solutions toutes faites, mais servent à indiquer aux contrôleurs les domaines sur lesquels ils doivent se concentrer lors de leur contrôle :

- vérification de la validité des numéros de TVA utilisés ;
- vérification de l'absence de numéros radiés parmi les numéros de TVA utilisés ;
- vérification de la présence de lacunes dans la numérotation des écritures/factures ;
- comparaison entre la liste des clients et la comptabilité ;
- comparaison entre la liste des fournisseurs et la comptabilité ;
- comparaison entre la liste Vies¹⁶ et la comptabilité en cas d'acquisitions intracommunautaires ;
- détection de paiements non déclarés vers des paradis fiscaux par des entreprises.

3.2.1.2 Importance des vérifications automatisées

L'intégration de vérifications automatisées dans BSAF est essentielle. Elle permet à l'administration fiscale de transférer des connaissances spécialisées de contrôleurs à tous les contrôleurs de manière transversale, sans qu'ils aient besoin de se spécialiser individuellement. Les contrôleurs expérimentés dans un domaine peuvent rapidement détecter d'éventuelles fraudes dans la comptabilité et les données bancaires au moyen de modèles. Ensuite, les cellules d'e-audit peuvent, en collaboration avec le contrôleur et, si nécessaire, l'e-spoc, intégrer ces combinaisons de données indiquant une fraude dans un script, puis dans BSAF. Les possibilités de l'application sont nombreuses.

¹⁶ Vies est une banque de données publique de la Commission européenne permettant de contrôler la validité du numéro de TVA d'un cocontractant. Le contrôleur peut ainsi vérifier si l'entreprise concernée est bien inscrite dans le cadre de transactions commerciales avec des entreprises établies dans d'autres pays de l'Union européenne.

BSAF fait constamment l'objet d'ajouts. Un script permettant de contrôler l'exactitude des dépenses non admises¹⁷ déclarées au moyen de données comptables électroniques est en développement. À l'avenir, l'intelligence artificielle pourrait également être intégrée au traitement des données sources numériques.

Récemment, un e-auditeur spécialisé en intelligence artificielle et datamining a réalisé un contrôle TVA dans une entreprise du secteur alimentaire (un contrôle déjà effectué 2 ans auparavant) sans en connaître les résultats. En appliquant différents modèles aux données sources, il est rapidement parvenu à calculer une correction représentant 90 % du montant que l'équipe de contrôle initiale avait identifié après examen approfondi. Une telle approche permettrait des gains d'efficacité significatifs dans le contexte actuel de diminution incessante du nombre de contrôleurs.

3.2.1.3 Problèmes dans le développement ultérieur des vérifications automatiques

La grande diversité des progiciels comptables utilisés entrave également l'extension des vérifications automatiques. En effet, les e-auditeurs chargés de rédiger les scripts de contrôle doivent procéder à une analyse approfondie de chaque progiciel comptable pour identifier où se trouvent les données fiscales pertinentes. Les mises à jour fréquentes des progiciels comptables requièrent également une actualisation constante des scripts. Certains experts en e-contrôle préconisent dès lors de consolider les possibilités actuelles de BSAF plutôt que de poursuivre son extension.

Là encore, l'instauration légale de la norme SAF-T de l'OCDE pourrait constituer une solution. Si les données sources étaient communiquées dans un format uniforme, un seul script permettrait d'intégrer un contrôle automatique. Les cellules d'e-audit, dont l'effectif est déjà limité, ne devraient plus programmer ni mettre à jour de scripts de contrôle.

3.2.1.4 Cas particulier de la détection des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux

Un audit de la Cour des comptes de 2022 consacré au contrôle de la déclaration des paiements vers des paradis fiscaux¹⁸ a révélé que l'administration fiscale s'attachait principalement à vérifier la régularité des paiements déclarés. Les entreprises qui (sciemment ou non) n'avaient pas déclaré leurs paiements échappaient complètement au contrôle.

À cet égard, il s'agit non seulement de paiements à des fournisseurs établis dans des paradis fiscaux, mais aussi de paiements à des fournisseurs qui n'y sont pas établis, mais dont les transactions ont été effectuées sur des numéros de comptes de banques ou de filiales bancaires établies dans des paradis fiscaux. Le lieu d'établissement des fournisseurs peut être détecté via leur adresse, tandis que celui des banques et de leurs filiales peut être déterminé via les extraits bancaires. Grâce aux techniques d'e-audit, l'e-spoc concerné est parvenu à obtenir un relevé complet et précis des paiements vers des paradis fiscaux qu'une entreprise aurait dû déclarer.

Il est possible d'obtenir un relevé exhaustif des paiements vers des paradis fiscaux soumis à l'obligation de déclaration à partir des données bancaires électroniques d'une entreprise au format « banque de données ». Les données maîtres des fournisseurs permettent de détecter les

¹⁷ Les dépenses non admises sont des coûts qui réduisent les bénéfices d'un point de vue comptable, mais qui ne sont pas (entièrement) déductibles au niveau fiscal, comme les frais de restaurant, les frais de voiture, etc.

¹⁸ Cour des comptes, *Paiements vers des paradis fiscaux*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2022, 63 p., www.courdescomptes.be.

paiements à des fournisseurs établis dans des paradis fiscaux. Les paiements sur des comptes auprès de banques situées dans des paradis fiscaux peuvent par ailleurs être détectés au moyen du code pays figurant dans les numéros de compte. En outre, les paiements effectués sur des numéros de filiales bancaires établies dans des paradis fiscaux peuvent être identifiés via les codes BIC (*Bank Identifier Code*) figurant sur les extraits bancaires. Chaque institution bancaire a un code BIC unique ; les cinquième et sixième lettres de celui-ci permettent d'identifier le pays où la filiale est établie.

Après une phase de test, le contrôle a été automatisé et mis à la disposition de tous les centres. Le script de contrôle automatique n'est disponible pour l'instant que pour le progiciel ERP le plus courant dans les grandes entreprises. Ce progiciel a toutefois été actualisé récemment, de sorte que le script n'est plus à jour et que le contrôle automatique des paiements non déclarés est momentanément impossible. Ces contrôles peuvent néanmoins encore se faire manuellement.

Un projet pilote a été lancé à la suite de l'audit de la Cour des comptes de 2022. Il consiste à sélectionner des dossiers de manière centralisée pour les examiner afin de détecter des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux. Des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux ont effectivement été identifiés dans la majorité des dossiers sélectionnés (voir le [point 4.2.4](#)).

3.2.2 Tableaux croisés dynamiques dans l'application BSAF

BSAF fournit au contrôleur un fichier d'audit exploitable qui contient toutes les données sources de la comptabilité. Il est de structure cohérente et inclut toutes les écritures dans un seul tableau. Outre les vérifications automatiques, BSAF propose des tableaux croisés dynamiques préprogrammés. L'utilisation de tels tableaux rend la comptabilité claire et compréhensible. Les nombreuses données sources du fichier d'audit peuvent ainsi être synthétisées selon différents critères, tels que le numéro de compte, le fournisseur, le code TVA, le client, etc. Le contrôleur peut ainsi réaliser un contrôle structuré, en fonction de ses besoins spécifiques.

3.2.2.1 Comparaison des augmentations/diminutions des charges

Le premier tableau croisé dynamique de BSAF montre l'évolution annuelle notamment des charges, des produits et des immobilisations. Les différences notables sont mises en évidence, ce qui rend les risques du dossier directement visibles. Le contrôleur peut dès lors se concentrer sur les augmentations ou diminutions exceptionnelles, les nouvelles catégories de charges, les postes douteux, etc. En outre, il peut facilement cliquer sur des comptes, écritures et postes du journal spécifiques contenant des informations comptables détaillées. Ce relevé lui permet d'analyser une multitude de données de manière structurée. La Cour des comptes note toutefois que les factures sous-jacentes n'ont pas encore intégré l'application et doivent être demandées séparément.

Graphique 5 – Exemple de tableau croisé dynamique d'évolution des charges sur 2 ans

Somme de VALUE				ACC_YEAR		Différence
CLASS	SUBCLASS	ACC_NR	ACC_DESCR.	2018	2019	2019 _ 2018
6	60	602000	SOUS-TRAITANCE	150.406,68	395.189,80	244.783,12 €
6	60	602100	ACHATS 21%	277.343,09	357.343,53	80.000,44 €
6	60	603000	RISTOURNES	58,33		- 58,53 €
6	60	609000	MODIFICATION STOCK /WLU	-2.403,62	-1.996,58	407,04 €
6	61	610000	LOYER BÂTIMENTS	5.800,00	9.100,00	3.300,00 €
6	61	610100	PRÉCOMPTE IMMOBILIER BÂTIM.	4.141,20	4.275,92	134,72 €
6	61	610300	ÉLECTRICITÉ, GAZ, EAU	4.886,19	5.008,03	121,84 €
6	61	610500	NETTOYAGE DES VITRES	485,00	385,00	- 100,00 €
6	61	611000	TAXE DE CIRCULATION	462,24	46,64	- 415,60 €
6	61	611100	TAXE DE CIRCULATION CAMION	474,58	389,40	- 85,18 €
6	61	611110	ASSURANCE VOITURE	1.647,94	4.801,87	3.153,93 €
6	61	611210	ASSURANCE CAMION	3.293,38	5.311,93	2.018,55 €
6	61	611220	ENTRETIEN VOITURE	5.376,14	613,91	- 4.762,23 €
6	61	611310	ENTRETIEN CAMION	5.477,03	2.088,96	- 3.388,07 €
6	61	611320	ESSENCE VOITURE	2.535,25	94,00	- 2.441,25 €
• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •
• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •
• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •	• • •
6	64	640000	AUTRES CHARGES	3.000,00	3.000,00	- €
6	65	650000	INTÉRÊTS EMPRUNT	9.978,25	11.170,22	1.191,97 €
6	65	651000	INTÉRÊTS PRP/TVA/IMPÔTS	4.681,64	68,37	- 4.613,27 €
6	66	661000	MOINS-VALUE VENTE MAT. ROUL.	165,29	24.167,37	24.002,08 €
6	67	670000	IMPÔTS	7.458,82	12.016,66	4.557,84 €
6	68	680000	TRANSFERT IMPÔTS REPORTÉS	-849,75	-849,75	- €
6	68	689000	TRANSFERT RÉSERVE IMMUNISÉE	-1.650,25	-1.650,25	- €
Total général				733.978,45	1.115.096,43	381.117,98 €

Source : AGFisc

3.2.2.2 Comparaisons avec les listes de clients et de fournisseurs

La comparaison des données fournisseurs issues de la comptabilité à celles des listes de fournisseurs constitue un des contrôles de base les plus pertinents dans lesquels les e-contrôles ont une plus-value significative. Les résultats du sondage de la Cour des comptes (voir le [point 2.2.2](#)) montrent que ce tableau croisé dynamique est une des techniques les plus utilisées dans les e-contrôles.

Les entreprises assujetties à la TVA sont, en principe, tenues de déposer une liste annuelle de clients. Cette liste contient les numéros de TVA belges des clients auxquels l'entreprise a fourni des biens ou des services pour plus de 250 euros (HTVA) durant l'année civile précédente. Le total des livraisons et prestations ainsi que de la TVA imputée est indiqué pour chaque client.

L'administration fiscale consolide les données de toutes les listes de clients et crée ensuite les listes de fournisseurs. Pour chaque entreprise, elle peut ainsi identifier les fournisseurs et les montants facturés par fournisseur à l'entreprise concernée. Le tableau croisé dynamique fournit au contrôleur une analyse complète de la comparaison entre la comptabilité et les listes de fournisseurs. Les écarts éventuels entre les deux sont automatiquement affichés et mis en évidence à l'aide de couleurs.

Graphique 6 – Exemple de liste automatique des comparaisons des listes de fournisseurs et de clients

YEAR	NAME_ACC	VATNR_ACC	VALUE_ACC	VAT_ACC	DIFF_VALUE	DIFF_VAT	BASE	VAT	NAME_LIST
2018	TOURNESOL SRL	BE0XX52X6XX8	50.778,50	0,00	-6.136,00	0,00	56.914,50	0,00	TOURNESOL
2018	RENONCULE SRL	BE04X055X6X6	6.026,68	106,75	5.518,36	0,00	508,32	106,75	RENONCULE
2018	ROSE TRÉMIÈRE SA	BE0XX0X5X6X5	8.796,68	1.847,31	2.871,13	602,94	5.925,55	1.244,37	ROSE TRÉMIÈRE
2018	ANÉMONE SA	BE0XX074X1X7	9.817,81	2.061,73	1.450,24	304,55	8.367,57	1.757,18	ANÉMONE
2018	LYS BLANC SA	BE06X7XX6X2	1.306,03	274,27	1.292,97	271,53	13,06	2,74	LYS BLANC
2018	GLAIEUL SRL	BE08XX1X9X4	5.978,00	0,00	1.110,00	0,00	4.868,00	0,00	GLAIEUL
2018	PIVOINE SA	BE0XX3X7XX4	400,20	84,04	-1.035,79	-217,52	1.435,99	301,56	PIVOINE
2018	ÉCHINACÉE SRL	BE04XX2X2X8	2.632,43	552,81	-991,16	-208,14	3.623,59	760,95	ÉCHINACÉE
2018	LAURIER ROSE SA	BE0XX70X1X6	3.028,06	635,89	874,39	183,62	2.153,67	452,27	LAURIER ROSE
2018	MAGNOLIA À GRANDES FLEURS SA	BE04X3X2XX46	2.743,17	576,06	-760,43	-159,70	3.503,60	735,76	MAGNOLIA À GRANDES FLEURS
2018	CAMÉLIA SA	BE0XX93XX5X7	7.130,97	1.497,54	-648,27	-136,14	7.779,24	1.633,68	CAMÉLIA
2018	COQUELICOT SRL	BE06X0XX1X3	5.280,87	333,92	-571,35	-46,15	5.852,22	380,07	COQUELICOT
2018	FREESIA SA	BE0XX0X4X8X2	3.848,37	365,67	365,70	-365,70	3.482,67	731,37	FREESIA

Source : AGFisc

La partie gauche du relevé présente les fournisseurs et les montants correspondants tels qu'ils figurent dans la comptabilité de l'entreprise contrôlée. La partie droite affiche, pour chaque fournisseur, les montants qui, selon les listes de clients en possession de l'administration fiscale, ont été facturés à l'entreprise contrôlée. Ces montants devraient correspondre. Des différences peuvent survenir en raison de la comptabilisation de factures sur des années différentes, mais elles peuvent également indiquer l'existence de factures fictives. Par exemple, une des parties peut avoir comptabilisé plus de factures qu'elle n'en a réellement reçues et payées. Inversement, les montants déclarés dans la comptabilité peuvent être moindres que dans la liste, signe d'achats officieux potentiels pour générer un chiffre d'affaires non déclaré.

Dans cet exemple spécifique, la comptabilité de la société contrôlée A affiche 8.796,68 euros d'achats auprès de Rose trémière SA. Selon la liste de clients de cette dernière, les ventes à A s'élèvent seulement à 5.925,55 euros. La situation nécessite un examen plus approfondi. A a-t-elle comptabilisé des factures fictives ? A-t-elle tenté de payer des dépenses personnelles par l'intermédiaire de l'entreprise ? La différence peut aussi simplement s'expliquer par le fait que Rose trémière SA a comptabilisé le montant sur l'année précédente ou suivante. Le contrôleur peut poser des questions ciblées à partir de ces résultats. Ce relevé exhaustif permet de mettre rapidement en évidence de possibles liens et d'éventuelles pratiques frauduleuses.

Un contrôle traditionnel ne permet pas une comparaison complète entre la comptabilité et les différents fournisseurs. Seul un échantillonnage, essentiellement basé sur l'intuition du contrôleur, permet pareil examen. Les e-contrôles fournissent désormais un relevé concluant, réduisant le risque que des anomalies passent entre les mailles du filet.

3.2.2.3 Double comptabilisation de charges

Le tableau croisé dynamique détectant la double comptabilisation de charges est aussi fréquemment utilisé par les contrôleurs. Il leur fournit immédiatement un large aperçu des factures comptabilisées plusieurs fois. Il est très important d'examiner les enregistrements de manière approfondie. Lorsqu'une facture est comptabilisée deux fois, tant la charge que la dette fournisseur sont aussi enregistrées deux fois. Étant donné que la facture n'est en général payée qu'une seule fois, la facture comptabilisée en double subsistera comme dette fournisseur en souffrance. Il se peut que cette dette en souffrance soit corrigée ultérieurement par une écriture sur le compte courant du gérant. Dans ce cas, il faudra taxer non seulement une surestimation du passif, mais aussi l'attribution d'une rémunération au gérant à l'impôt des personnes physiques. Par contre, il

arrive régulièrement que la double comptabilisation ait déjà été corrigée, par exemple au moyen d'une note de crédit ou d'une contrepartie dans le journal Divers. Un contrôleur peut déterminer précisément le contexte complet des événements en procédant à un examen plus poussé.

3.2.2.4 Détection des charges sans caractère professionnel

L'utilisation d'un tableau croisé dynamique générant l'historique des fournisseurs permet de détecter les charges sans caractère professionnel. Dans les comptes d'achat de matières premières et/ou de marchandises (comptes 60), les entreprises ajoutent parfois des charges qui ne sont pas de nature professionnelle. En raison du grand nombre d'achats, un contrôle manuel exhaustif est souvent impossible. Il est dès lors important pour les contrôleurs de structurer ces charges et de les examiner de façon ciblée.

Les e-contrôles permettent d'afficher les achats par fournisseur. La valeur ajoutée significative des e-contrôles dans le cadre d'un tel examen (outre la structuration, le tri et le filtrage) est la présence d'une description détaillée de l'activité de chaque fournisseur. Cette information cruciale provient de la fiche Dios (voir le [point 3.2](#)). Le contrôleur peut ainsi immédiatement poser des questions lorsque, par exemple, un boulanger présente une facture d'un fournisseur dont l'activité est l'« aménagement paysager ». Un tel examen prend beaucoup plus de temps lors d'un contrôle traditionnel sur papier, parce que les contrôleurs n'ont pas directement accès à toutes les informations relatives aux activités du fournisseur et doivent les vérifier séparément pour chacun.

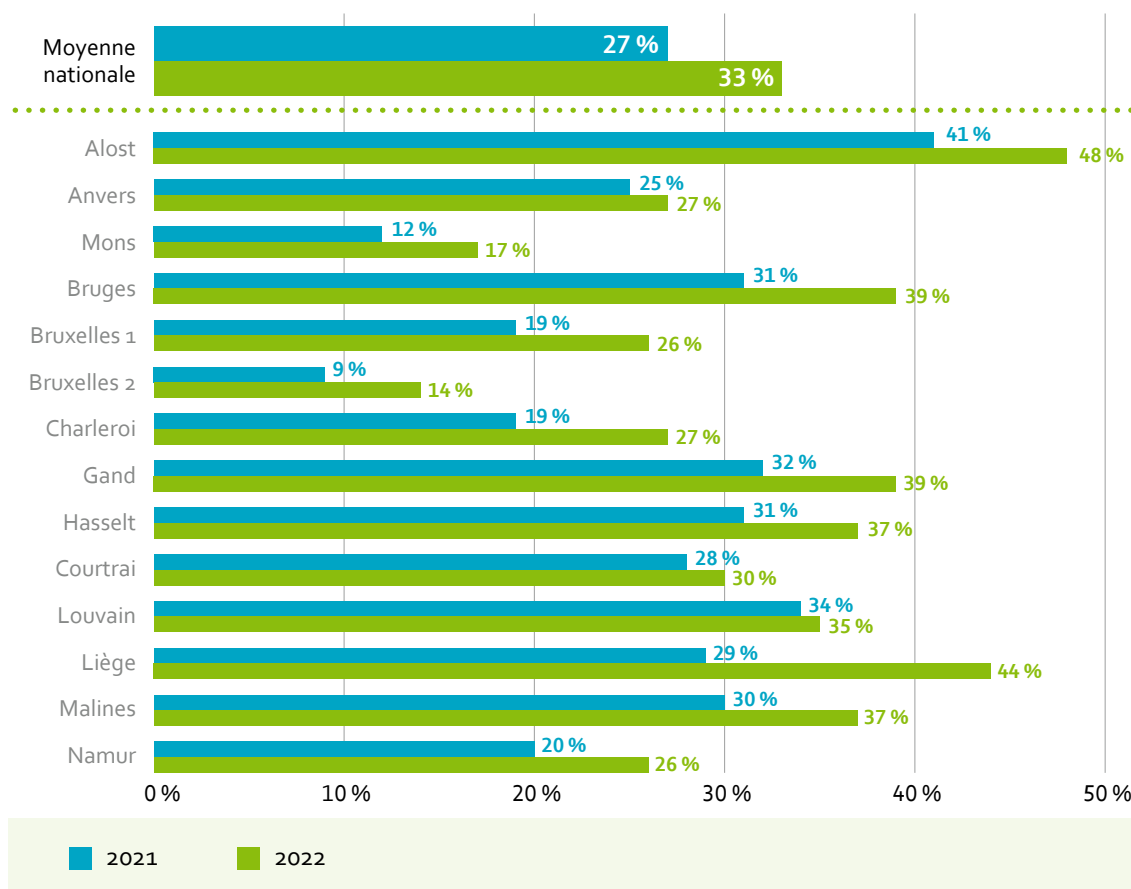
3.3 Indicateurs clés de performance (KPI)

3.3.1 KPI dans l'e-contrôle

En principe, les contrôleurs peuvent choisir de procéder ou non à un e-contrôle dans leurs dossiers. L'AGFisc a toutefois imposé un KPI de 15 % pour les administrations PME et GE. Chaque centre doit dès lors examiner au moins 15 % de ses dossiers au moyen d'e-contrôles.

Jusqu'à l'année d'activité 2022, le KPI des centres PME n'atteignait cependant que 5 %. Comme le pourcentage moyen d'e-contrôles (à l'impôt sur les sociétés et à la TVA) réalisés au niveau national par les centres PME s'élevait cette année-là déjà à 33 % (voir le [graphique 7](#)), leur KPI a été porté à 15 %, conformément à celui appliqué aux centres GE.

Graphique 7 – Pourcentage de contrôles dans lesquels un e-contrôle a été réalisé pour des dossiers (à l'impôt des sociétés et à la TVA) clôturés en 2021 et 2022, par centre PME



Source : SPF Finances

Le graphique ci-dessus indique que tous les centres PME ont atteint le KPI applicable à l'époque, à savoir 5 % d'e-contrôles. Tous les centres, sauf deux, ont même respecté le nouveau KPI de 15 %, trois fois supérieur à l'ancien. Malgré des différences régionales évidentes, l'utilisation des e-contrôles par les centres PME augmente ainsi d'année en année, ce qui soulève la question de savoir si le KPI ne pourrait pas être plus ambitieux.

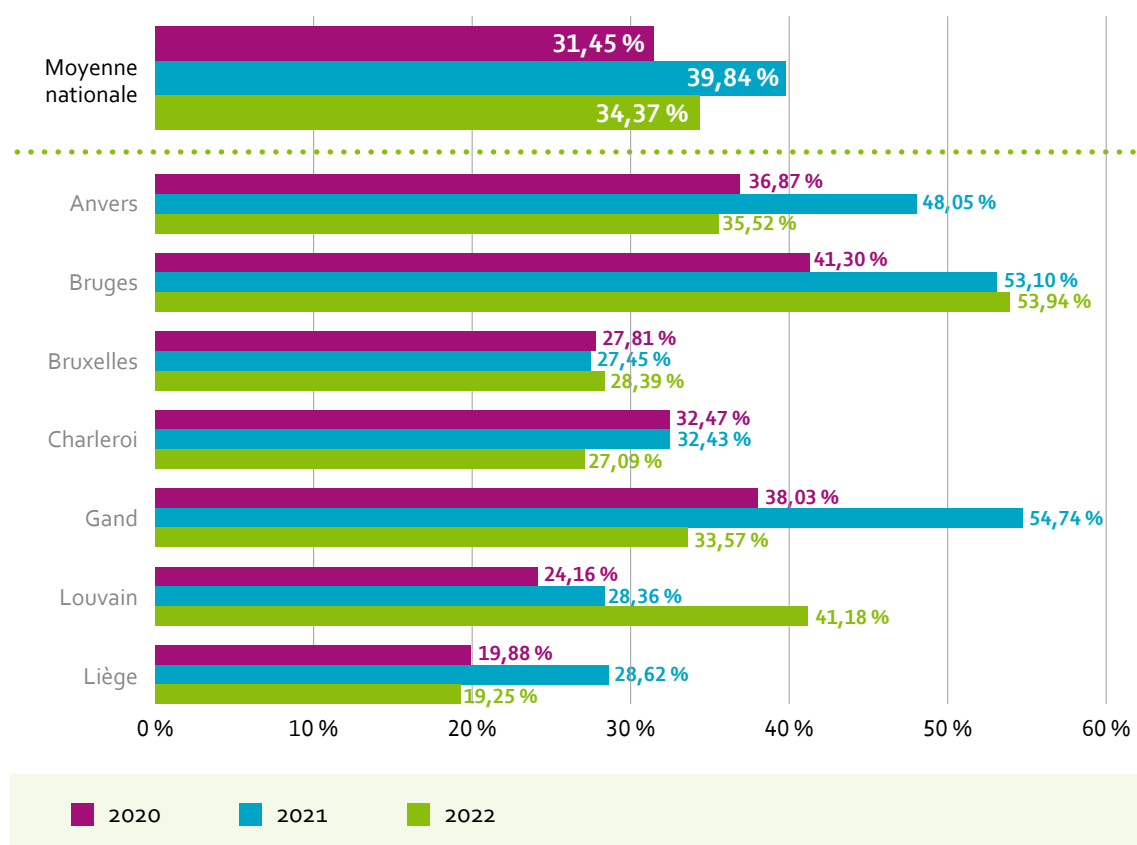
L'application d'e-contrôles dans les centres PME n'a augmenté de manière substantielle que ces dernières années. Les directeurs de ces centres peuvent déterminer de quelle manière leurs centres doivent atteindre le KPI. Certains laissent à leurs contrôleurs une liberté d'approche totale, d'autres encouragent l'e-contrôle dans certaines actions. D'autres encore imposent à chacun de leurs contrôleurs un minimum de dossiers dans lesquels ils doivent procéder à un e-contrôle. Les actions via lesquelles ce quota est atteint n'ont pas d'importance.

Il est essentiel que les contrôleurs bénéficient d'un accompagnement et d'une formation suffisants, car une utilisation efficiente et efficace des e-contrôles nécessite un effort d'apprentissage considérable. La disponibilité et l'accessibilité des e-spoc sont des facteurs majeurs d'application fructueuse des e-contrôles dans un centre. Un lien démontrable existe entre le nombre d'e-spoc dont dispose un centre PME et le degré d'utilisation des e-contrôles.

Bruxelles 2 est manifestement le centre de contrôle qui utilise le moins les e-contrôles. La directrice du centre l'explique par l'absence depuis longtemps d'un e-spoc. Bien qu'elle reconnaisse elle-même les avantages de l'e-contrôle, elle doit constamment convaincre ses contrôleurs. Elle remarque que, pour réussir à mettre en œuvre cette nouvelle méthode, il faut former et encadrer les contrôleurs et qu'à défaut d'e-spoc ces dernières années, Bruxelles 2 a encore du retard à rattraper.

En revanche, Alost est un précurseur dans l'utilisation des e-contrôles. Son directeur est le seul à laisser le choix de l'e-contrôle à l'entière appréciation et aux décisions de ses contrôleurs. L'e-contrôle y est toutefois fortement encouragé par des formations, des ateliers, un soutien des e-spoc et le partage de bonnes pratiques. En 2021, pas moins de 90 des 102 contrôleurs d'Alost ont ainsi régulièrement procédé à des e-contrôles.

Graphique 8 – Pourcentage de contrôles dans lesquels un e-contrôle a été réalisé pour des dossiers (à l'impôt des sociétés et à la TVA) clôturés en 2020, 2021 et 2022, par centre GE



Source : SPF Finances

La grande quantité de données en présence dans les grandes entreprises a ancré les e-contrôles dans les centres GE depuis plus longtemps. Dans de nombreux cas, l'e-contrôle est même la seule méthode de contrôle possible dans les grandes entreprises. Le KPI de 15 % y est donc relativement facile à atteindre, de sorte qu'il serait opportun de l'augmenter ici aussi. Des différences régionales distinguent toutefois les centres GE. Certains sont, en effet, spécialisés dans des domaines déterminés, contrairement aux centres PME. Par exemple, seuls quelques-uns réalisent tous les contrôles relatifs aux prix de transfert. Ces contrôles ne se font pas encore au moyen d'e-contrôles, de sorte que ces centres les utilisent moins en moyenne.

3.3.2 Absence de contrôles de la qualité quant au fond

Faire des e-contrôles une fin en soi pour atteindre les KPI est inapproprié, car ils ne conviennent pas à tous les types d'actions. Leur utilisation doit être réfléchie et ciblée. Ils ont surtout une valeur ajoutée lorsque l'analyse de données comptables est cruciale. Ils n'en ont pas lors d'actions très ciblées, d'actions extra-comptables ou de contrôles de pure technique fiscale, tels que les contrôles des droits d'auteur ou des revenus mobiliers étrangers.

Pour réaliser les e-contrôles de manière réfléchie, les contrôleurs doivent être davantage sensibilisés aux actions de contrôle adaptées. Les services *Tax Audit & Compliance Management* (TACM) de l'AGFisc peuvent systématiquement attirer leur attention sur ce point lors de la mise en place de telles actions de contrôle. Les directives pourraient non seulement mentionner les audits qu'il serait préférable d'effectuer au moyen d'un e-contrôle, mais aussi inclure des conseils et astuces sur les tableaux croisés dynamiques et les contrôles automatiques. Ces expériences pourraient ensuite servir à affiner le KPI. L'adapter aux seules actions de contrôle pour lesquelles les e-contrôles sont appropriés en accroît la pertinence, ce qui peut à son tour augmenter la propension des contrôleurs à réaliser des e-contrôles et les résultats. À un stade ultérieur, cela pourrait également constituer un facteur d'attribution des dossiers, ceux dans lesquels un e-contrôle serait approprié étant attribués aux contrôleurs rompus à ce contrôle.

Jusqu'à présent, l'importance du KPI est toutefois relative. L'AGFisc n'examine pas ce qu'il advient des données numériques reçues. Ainsi, les contrôleurs non enclins aux e-contrôles peuvent facilement atteindre leur KPI en demandant la comptabilité électronique dans un dossier aléatoire, sans l'utiliser réellement lors du contrôle. La demande suffit pour cocher la case « e-contrôle » dans la fiche de résultats sur laquelle reposent les KPI. De telles pratiques peuvent donc biaiser les chiffres relatifs à l'utilisation réelle des e-contrôles.

Pour piloter efficacement les e-contrôles, il est essentiel que les résultats fassent l'objet d'un suivi centralisé. Cependant, les résultats spécifiques liés aux e-contrôles ne sont pas tenus à jour et, donc, pas suivis non plus. L'AGFisc n'a dès lors pas de vue sur la différence entre les résultats des e-contrôles et ceux des contrôles traditionnels. Les éventuels écarts régionaux dans les résultats restent également invisibles.

Le chef d'équipe concerné et le chef de service d'un centre peuvent évaluer la qualité générale d'un contrôle après sa clôture. Ils peuvent ainsi signaler aux contrôleurs que, dans un dossier spécifique contrôlé de manière traditionnelle, un e-contrôle aurait été préférable. Bien que l'aspect e-contrôle ne figure pas explicitement dans la liste de vérification des fiches de contrôle de la qualité, un examen et un retour d'information sont toujours possibles. La Cour des comptes a vérifié si les contrôleurs concernés recevaient parfois un retour sur la non-application de l'e-contrôle dans certains dossiers. Les réponses au questionnaire révèlent que seuls 8 des 101 contrôleurs ont déjà été interrogés dans le cadre du contrôle de la qualité sur les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas appliqué d'e-contrôles lors d'un contrôle spécifique.

3.3.3 Facteurs d'utilisation des e-contrôles

Dans le cadre de son sondage, la Cour des comptes a interrogé les contrôleurs sur les facteurs qui déterminent l'utilisation ou non d'un e-contrôle. Il en est ressorti que le progiciel comptable utilisé est le principal facteur décisif. Dès que les données du progiciel ont pu être converties automatiquement, les contrôleurs sondés ont plutôt été enclins à procéder à des e-contrôles.

La taille de l'entreprise et le nombre d'opérations entrent également en considération. Parfois, ce nombre est si faible que la demande de données n'a qu'une faible plus-value. En outre, la nature de l'action de contrôle joue un rôle. Si seul un point spécifique doit être examiné sans passer en revue l'ensemble de la comptabilité, il n'est guère utile de demander la comptabilité numérique.

À la question de savoir si les contrôleurs ont toujours pu recourir à l'e-contrôle lorsqu'ils le souhaitent, la moitié a répondu par la négative. Ils l'expliquent principalement par l'absence de scripts permettant de convertir automatiquement les données comptables. Si aucun script n'est disponible pour le progiciel comptable concerné, seule la moitié des contrôleurs envisage d'appliquer malgré tout la procédure CAF (voir le [point 2.2.2](#)) et de demander l'aide de l'e-spoc local.

L'absence de scripts constitue un problème particulier dans la zone de Namur. Le directeur du centre indique que des scripts sont uniquement disponibles pour 40 % des progiciels comptables utilisés à Namur. Selon lui, le fait que les logiciels ne soient pas tous convertibles entrave les contrôleurs de Namur. L'adaptation des dossiers de contrôle demande beaucoup de temps aux e-spoc et comporte, en outre, un risque d'erreurs susceptible de compromettre l'analyse fiscale. Pour lui, imposer un format uniforme d'exportation des sauvegardes comptables serait une solution à plus long terme. Ce n'est qu'à cette condition que l'e-contrôle pourra être largement utilisé et l'égalité de traitement des contribuables garantie.

3.4 Conclusion partielle

Les données sources électroniques que les contribuables fournissent doivent être traitées par les contrôleurs de la manière la plus efficiente possible. Les contrôleurs doivent pouvoir s'appuyer sur le plus grand nombre possible de vérifications automatisées et de tableaux croisés dynamiques préprogrammés pour ce faire, au profit de l'uniformité des contrôles et, dès lors, de l'égalité de traitement des contribuables.

L'AGFisc a développé l'application BSAF, dans laquelle les données électroniques reçues sont chargées. Outre la conversion du fichier reçu dans un format exploitable, elle intègre des vérifications automatisées et des tableaux croisés dynamiques préprogrammés. Le résultat est un fichier de contrôle standard dont la présentation est identique pour les contrôleurs, quel que soit le progiciel comptable d'où proviennent les données. Il est complété des données dont l'administration fiscale dispose déjà. Ce procédé est nécessaire pour permettre les contrôles routiniers.

Une dizaine de vérifications entièrement automatisées sont disponibles dans BSAF. Elles permettent de s'assurer que les données reçues ont été traitées correctement et d'identifier les anomalies.

Ces contrôles automatiques sont très importants, mais la grande diversité des progiciels comptables utilisés entrave la poursuite du déploiement.

En principe, les contrôleurs décident eux-mêmes d'utiliser ou non des techniques d'e-contrôle dans leurs dossiers. L'AGFisc a toutefois imposé des KPI obligeant chaque centre GE et PME à appliquer des e-contrôles dans au moins 15 % des dossiers à partir de l'année d'activité 2023. Ce KPI a été atteint par tous les centres, sauf deux centres PME. Des différences régionales existent néanmoins dans l'utilisation des e-contrôles.

L'application des e-contrôles doit être réfléchie et ciblée. Outre la sensibilisation systématique des contrôleurs à l'utilisation des e-contrôles dans le cadre d'actions où cette méthode est la plus appropriée, les services *Tax Audit & Compliance Management* (TACM) de l'AGFisc peuvent inclure des conseils et astuces sur les tableaux croisés et contrôles automatiques utiles dans leurs instructions en matière de contrôles. Dans une phase ultérieure, le KPI pourrait être affiné et l'attribution des dossiers ajustée à partir des expériences pratiques.

Les résultats des e-contrôles ne font pas l'objet d'un suivi centralisé, ce qui rend les ajustements de fond impossibles, et les différences régionales éventuelles dans les résultats passent inaperçues. Dans sa réaction au projet de rapport, l'administration fiscale fait remarquer qu'il sera toujours difficile de déterminer si tel résultat obtenu découle ou non, en tout ou en partie, de la réalisation d'un e-contrôle.

Chapitre 4

E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels

Les e-contrôles permettent de vérifier les comptabilités électroniques de manière structurée, objective et exhaustive. En outre, certains contrôles sont entièrement automatiques, garantissant ainsi mieux l'égalité de traitement des contribuables.

L'examen structuré et approfondi que les e-contrôles permettent devrait donner de meilleurs résultats. Comme ils permettent à l'AGFisc de parcourir toute la comptabilité du contribuable, le risque de non-détection d'opérations douteuses diminue. On peut dès lors s'attendre non seulement à ce que les e-contrôles soient plus productifs¹⁹ que les contrôles traditionnels, mais aussi à ce qu'ils génèrent de meilleurs résultats pour chaque contrôle productif.

La Cour des comptes a examiné si les e-contrôles sont réellement plus productifs et génèrent de meilleurs résultats que les contrôles des livres comptables traditionnels. Elle a vérifié si les processus de contrôle sont plus rapides grâce aux e-contrôles. Via le sondage qu'elle a mené auprès de 120 contrôleurs sélectionnés de manière aléatoire dans tous les centres PME (voir le [point 2.2.2](#)), elle a également évalué leurs expériences sur le terrain. Enfin, elle a examiné l'efficacité des e-contrôles dans les centres GE. La plupart des grandes entreprises utilisent des logiciels ERP, de sorte qu'elles ont accès à d'autres informations structurées telles que les données de la pointeuse et les données bancaires. Les contrôles des grandes entreprises peuvent ainsi couvrir un spectre plus large. Les concernant, il est donc question de contrôles basés sur des techniques d'e-audit. Deux méthodes de contrôle spécifiques reposant sur ces techniques d'e-audit se sont avérées efficaces. Elles sont détaillées ci-après.

4.1 Contrôles des centres PME

4.1.1 Sélection de contrôles pour l'examen par la Cour des comptes

Les centres PME assurent un grand nombre de contrôles via diverses actions sans être spécialisés dans un domaine spécifique. La Cour des comptes a évalué ces contrôles en se focalisant sur ceux des dossiers à l'impôt des sociétés et à la TVA finalisés en 2021 et 2022. Dans son exposé d'orientation politique de 2020, le ministre des Finances avait, en effet, explicitement indiqué que l'« e-audit » devrait être systématiquement intégré au contrôle fiscal en 2021²⁰.

Afin d'obtenir un aperçu pertinent, les résultats incluent uniquement les actions de contrôle pour lesquelles un e-contrôle peut être utile, comme un examen global de la comptabilité, pas celles relatives à des comptes ou postes de déduction spécifiques pour lesquelles un e-contrôle

¹⁹ Un dossier est productif si l'administration fiscale constate, lors d'un contrôle, des irrégularités entraînant une modification de la base imposable.

²⁰ Chambre, 3 novembre 2020, [DOC 55 1610/009](#), *Exposé d'orientation politique Finances et Coordination de la lutte contre la fraude*, p. 15, www.lachambre.be.

ne présente aucun intérêt. Les actions pertinentes sélectionnées comprennent les contrôles des charges, les contrôles du chiffre d'affaires et les contrôles d'abus des entreprises.

Les dossiers des contribuables qui ne déposent pas de déclaration sont exclus de l'analyse des résultats. Les contrôles des non-déclarants sont productifs par définition, puisqu'imposés sur la base d'un bénéfice minimum forfaitaire de 40.000 euros²¹.

4.1.2 E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels des centres PME

Le tableau 2 et [tableau 3](#) indiquent l'écart de productivité et celui de la majoration moyenne des revenus imposables des e-contrôles²² par rapport aux contrôles traditionnels effectués par les centres PME dans les dossiers à l'impôt des sociétés et à la TVA clôturés en 2021 et 2022.

Tableau 2 – Écart de productivité et de majorations de revenus des e-contrôles (par rapport aux contrôles traditionnels) dans les dossiers à l'impôt des sociétés (en %)

	Écart de productivité des e-contrôles		Écart de majorations de revenus moyennes des e-contrôles	
	2021	2022	2021	2022
Alost	+6,50	+6,96	+29,29	+82,98
Anvers	+9,45	+7,27	+61,04	-29,58
Bruges	+7,40	+12,40	+43,89	-33,74
Bruxelles 1	+7,46	+18,40	+51,75	+138,65
Bruxelles 2	-11,84	-0,41	-16,78	-21,83
Charleroi	+8,50	+2,66	+127,31	+40,35
Gand	+10,68	+12,45	+18,10	+16,96
Hasselt	+11,20	+9,74	+21,76	+63,95
Courtrai	+14,26	+16,49	+4,15	-6,75
Louvain	+11,82	+12,08	-2,80	-45,26
Liège	+8,92	+7,09	+54,33	+96,10
Malines	+12,49	+8,45	+28,44	-3,24
Mons	+12,92	+10,20	-40,71	+48,21
Namur	+1,56	+10,27	+1,02	+289,93
Moyenne	+11,74	+11,14	+27,06	+9,37

Source : calculs de la Cour des comptes à partir des chiffres de l'AGFisc

²¹ Article 342, § 4, du CIR 92. Cette imposition forfaitaire est nécessaire vu que l'administration fiscale n'obtient aucune donnée de ces non-déclarants.

²² La sélection des e-contrôles s'appuie sur ce que les contrôleurs ont déclaré comme e-contrôles dans leur fiche de résultats.

À l'impôt des sociétés, les e-contrôles sont en général 11 % plus productifs que les contrôles traditionnels. Sauf pour Bruxelles 2, la productivité des e-contrôles de tous les centres est supérieure à celle des contrôles traditionnels. En outre, les chiffres de l'AGFisc révèlent que cet écart de productivité est constant depuis le lancement des e-contrôles.

Les e-contrôles génèrent par ailleurs en moyenne des majorations de revenus plus élevées que les contrôles traditionnels. Des différences régionales s'observent concernant les majorations de revenus moyennes, mais pas en termes de productivité. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions uniformes quant aux écarts de majorations de revenus, de nombreux facteurs externes pouvant influencer le résultat obtenu. Le montant des majorations de revenus obtenues dépend fortement de l'expérience du contrôleur et de sa capacité à analyser, interpréter, évaluer et traiter les données fiscales.

Comme l'a souligné à juste titre un contrôleur PME dans le cadre du sondage mené par la Cour des comptes, la conversion d'une comptabilité papier en e-audit n'est rien d'autre que la présentation des mêmes données sous forme différente. Elle n'est utile qu'au niveau matériel, pas sur le fond. Un contrôle inclut par exemple également la détection d'un chiffre d'affaires caché. Pour des raisons évidentes, ce dernier n'apparaît pas dans la comptabilité. Il ne peut être détecté que par une interprétation et une évaluation pointues de la comptabilité.

Pour la Cour des comptes, certains pourcentages du tableau ci-avant peuvent en outre donner une image biaisée. Ainsi, le centre PME de Mons obtient les résultats les plus faibles en 2021 en ce qui concerne l'écart de majorations de revenus moyennes à l'impôt des sociétés. Une analyse plus poussée des dossiers montre toutefois l'inverse, puisqu'une seule valeur extrême fausse les moyennes. Un dossier spécifique contrôlé sur papier représente en effet plus de 60 % du total des majorations de revenus obtenues dans ce centre. Ce dossier mis à part, les majorations de revenus issues des e-contrôles s'élèvent en moyenne à 156 % de celles générées par les contrôles traditionnels. Mons se situe même en tête des majorations de revenus moyennes réalisées dans le cadre des e-contrôles.

Tableau 3 – Écart de productivité et de recettes des e-contrôles (par rapport aux contrôles traditionnels) dans les dossiers à la TVA (en %)

	Écart de productivité des e-contrôles		Écart de recettes moyennes des e-contrôles	
	2021	2022	2021	2022
Alost	+4,31	+9,99	+117,29	+110,64
Anvers	+6,01	+22,98	+5,34	+287,54
Bruges	+2,49	+15,31	+42,24	+10,52
Bruxelles 1	+19,45	+20,98	+238,85	+595,72
Bruxelles 2	+11,64	-2,20	+229,22	+512,68
Charleroi	+13,66	+9,14	+9,83	+27,91
Gand	+11,48	+11,78	-49,60	+208,50
Hasselt	+5,81	+7,62	+38,88	+40,22
Courtrai	+0,00	+12,29	-22,66	+49,29
Louvain	+9,87	+19,09	+130,0	+80,34
Liège	+10,58	+9,95	+5,85	+171,00
Malines	+14,86	+10,03	+2,74	+57,43
Mons	+15,56	+20,54	+90,56	+266,92
Namur	+16,14	+6,11	+38,84	-46,67
Moyenne	+11,15	+14,76	+37,03	+127,57

Source : calculs de la Cour des comptes à partir des chiffres de l'AGFisc

Une tendance similaire s'observe dans les dossiers à la TVA concernant la productivité et les recettes moyennes des e-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels. Ainsi, la productivité des e-contrôles TVA est supérieure de 11 % en 2021 et de près de 15 % en 2022. Les recettes moyennes sont également plus élevées qu'en cas de contrôles traditionnels. Les différences régionales dans ces recettes sont toutefois plus marquées pour les e-contrôles à la TVA qu'à l'impôt des sociétés. Par exemple, certains centres n'atteignent en moyenne que la moitié de la recette moyenne via les e-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels. En revanche, dans certains centres, en l'occurrence Bruxelles 1 et Bruxelles 2, la recette des e-contrôles TVA est en moyenne six ou sept fois supérieure à celle des contrôles traditionnels.

4.1.3 E-contrôles et gain de temps

L'examen de la Cour des comptes révèle que les e-contrôles ne permettent pas aux contrôleurs de gagner un temps considérable, mais d'effectuer un contrôle bien plus approfondi d'un dossier dans le même laps de temps. Comme les e-contrôles examinent l'ensemble de la comptabilité de manière approfondie, les contrôleurs peuvent détecter des anomalies qui, autrement, ne l'auraient pas été. La liste des anomalies et points d'attention ne cesse ainsi de s'allonger, ce qui peut augmenter la productivité et les recettes.

Les e-contrôles permettent en revanche aux contribuables et à leurs comptables de gagner du temps. Vu que les contrôleurs ont accès à l'ensemble de la comptabilité et peuvent eux-mêmes trouver des explications à certaines irrégularités, les questionnaires relatifs à un contrôle sur place peuvent être très ciblés. Les contrôles sur place a posteriori peuvent ainsi être limités au minimum.

4.1.4 Expériences des contrôleurs dans les centres PME

Le sondage de la Cour des comptes (voir ci-avant) indique que la majorité des contrôleurs PME reconnaissent la plus-value des e-contrôles. Moyennant une sensibilisation supplémentaire, l'utilisation généralisée des e-contrôles pourrait augmenter et les remarques critiques pourraient être réduites à un minimum (voir le [point 4.2.2](#)).

4.1.4.1 Plus-value des e-contrôles dans la pratique

Plus de 90 % des contrôleurs sondés ont déclaré que les e-contrôles apportent une plus-value. Seule une minorité n'était pas d'accord. Quelques avantages spécifiques des e-contrôles sont énumérés ci-dessous, tels qu'ils ressortent des réponses au sondage :

- Des contrôles automatiques peuvent être réalisés rapidement et facilement en quelques clics.
- Grâce à un aperçu instantané et détaillé de l'ensemble de la comptabilité, certaines incohérences peuvent être expliquées directement.
- L'ensemble de la comptabilité est immédiatement disponible ; les contrôleurs dépendent ainsi moins du contribuable pour la transmission des informations.
- En présentant les comptes de différentes manières, il est possible de détecter des connexions et des liens qui ne sont pas visibles dans des documents PDF.
- Les fournisseurs douteux qui peuvent être le signe d'achats privés peuvent être identifiés immédiatement. En outre, toutes les factures de ces fournisseurs peuvent être filtrées afin qu'aucune n'échappe à la vigilance du contrôleur.
- En seulement quelques clics, les contrôleurs peuvent dresser la liste des questions qu'ils doivent poser (y compris les données de facturation concernées) dans un onglet spécifique. Cette méthode pratique leur fait gagner un temps considérable et réduit la charge de travail manuel.
- La comparaison automatique des données comptables avec les listes des clients et des fournisseurs fournit des informations précieuses.
- Il est possible de filtrer les comptes et les fournisseurs pertinents et de les trier par taille.
- Lorsqu'ils détectent un problème, les contrôleurs peuvent obtenir une liste exhaustive de tous les postes/comptes affectés.
- Les contrôleurs considèrent que le contrôle est plus approfondi, que celui-ci ait ou non donné lieu à des corrections.

4.1.4.2 Problèmes dans l'application des e-contrôles

Les contrôleurs ont par ailleurs été 70 % à critiquer l'application des e-contrôles :

- L'utilisation d'e-contrôles requiert un apprentissage important. Une application effective des e-contrôles nécessite une formation approfondie et une expérience pratique régulière. Il faut être prêt à investir dans l'acquisition des compétences pertinentes.
- Les contrôles sur place restent essentiels. Bien que les e-contrôles fournissent des informations précieuses, les contrôleurs reconnaissent qu'une interaction directe avec le contribuable reste nécessaire dans la plupart des contrôles.

- Le fichier d'audit contient trop de colonnes, rendant nécessaire le masquage de celles qui sont inutiles avant de pouvoir comparer des données importantes.
- Certains contrôleurs s'interrogent sur l'obligation de procéder à des e-contrôles, en particulier lorsqu'ils n'ont pas les compétences informatiques requises et estiment être trop âgés pour les acquérir.
- Les e-contrôles sont perçus comme chronophages et complexes.
- La nature détaillée des données obtenues lors des e-contrôles peut complexifier l'aperçu, alors qu'elle est précisément cruciale pour certains contrôles, tels que les contrôles du chiffre d'affaires.
- Les e-contrôles apportent une plus-value principalement dans les dossiers à grand nombre d'opérations. En revanche, dans les dossiers de moindre envergure, ils peuvent être chronophages et souvent non pertinents. Exiger des e-contrôles dans des dossiers trop petits est contre-productif.
- Les e-contrôles ne remplacent pas le contrôle traditionnel. Les incohérences constatées doivent toujours être analysées et interprétées.
- Les e-contrôles peuvent donner une fausse impression d'exactitude comptable. On s'y fie plus rapidement, ce qui peut conduire à ne plus consulter les documents sous-jacents.
- L'abondance d'informations risque de conduire à consacrer du temps à vérifier des points qui ne relèvent pas de la mission de contrôle, ce qui peut entraîner une perte d'efficacité.

4.2 Contrôles des centres GE

4.2.1 Approche de contrôle des centres GE

Les centres GE réalisent les contrôles différemment des centres PME, ce qui est logique vu la plus grande taille des dossiers, l'étendue des comptabilités et la quantité considérable de données. En raison de la complexité de leurs contrôles, tels que ceux opérés sur les prix de transfert²³, les centres GE sont également plus spécialisés que les centres PME.

En outre, les centres GE adoptent une stratégie de contrôle très différente. Ils s'efforcent de collaborer avec les contribuables par surveillance horizontale. Cette dernière repose sur la compréhension, la transparence et la confiance réciproque entre l'administration fiscale et le contribuable. Au lieu de l'approche traditionnelle selon laquelle les autorités fiscales effectuent des contrôles a posteriori à la recherche d'éventuelles erreurs ou fraudes, la surveillance horizontale implique une approche plus proactive. Le contribuable doit montrer que l'entreprise maîtrise ses processus et risques fiscaux. Lorsque l'administration fiscale constate que ces processus sont solides, il peut arriver que le contrôle soit clôturé sur la base de ce constat.

Par ailleurs, les centres GE disposent de beaucoup plus de données numériques, y compris des données extra-comptables. En effet, les systèmes ERP utilisés leur permettent de gérer différents processus métier. Par exemple, il existe des données numériques relatives au transport, au stock, à la pointeuse, etc. Ces données volumineuses et diverses ouvrent de nouvelles perspectives de contrôle, comme l'utilisation de techniques d'e-audit. Cela se reflète également dans l'évolution des résultats au cours des dernières années.

²³ Les contrôles des prix de transfert vérifient si le prix fixé pour des transactions entre entités d'un même groupe d'entreprises liées est raisonnable, conforme au marché et comparable à des transactions entre tiers indépendants.

La grande quantité de données auxquelles sont confrontés les contrôleurs des grandes entreprises a ancré l'utilisation des e-contrôles depuis longtemps dans les centres GE. Les e-contrôles sont même souvent la seule méthode de contrôle appropriée. Les résultats obtenus sont plus cohérents que dans les centres PME. L'utilisation des e-contrôles diffère toutefois dans les centres GE, en fonction de la présence de spécialistes dans ces centres. Ceux principalement chargés de contrôler les prix de transfert, par exemple, pratiqueront moins d'e-contrôles. Ce rapport présente dès lors les résultats des e-contrôles des centres GE au niveau national et non par centre.

Outre l'évolution des résultats des e-contrôles des centres GE, le [point 4.2.3](#) et le [point 4.2.4](#) examinent également deux cas (contrôles du précompte professionnel et de l'impôt des sociétés) indiquant que les techniques d'e-audit ont une plus-value considérable.

4.2.2 E-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels des centres GE

Les tableaux suivants illustrent les recettes moyennes 2018-2022 des contrôles traditionnels et des e-contrôles dans les dossiers relatifs à la TVA, au précompte professionnel et à l'impôt des sociétés.

Tableau 4 – Recettes moyennes des e-contrôles et des contrôles traditionnels des dossiers relatifs à la TVA (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Contrôles traditionnels	18.416	23.890	100.224	58.496	105.784
E-contrôles	49.181	134.466	681.189	192.870	144.047
Écart	+167 %	+462 %	+680 %	+230 %	+36 %

Source : AGFisc

Concernant les dossiers relatifs à la TVA, les recettes moyennes générées par les e-contrôles sont invariablement plus élevées que celles des contrôles traditionnels. Toutefois, des différences significatives existent entre ces recettes supplémentaires, qui varient de 36 % à 680 %.

La corrélation entre une anomalie constatée et une recette plus élevée est plus grande en matière de TVA qu'à l'impôt des sociétés. Une anomalie en matière de TVA a toujours des conséquences et les recettes en découlent directement. En effet, le contribuable doit toujours payer la TVA correcte, quelle que soit la situation fiscale de son entreprise. Par exemple, si un contrôle révèle que certaines ventes n'ont pas été reprises dans le chiffre d'affaires, la recette supplémentaire de TVA est évidente, à savoir 21 % des ventes non déclarées. À l'impôt des sociétés, ces ventes doivent également être incluses dans le chiffre d'affaires imposable. Toutefois, la recette qui en résulte effectivement dépend de facteurs tels que les réserves de l'entreprise, les pertes antérieures et d'autres postes de déduction éventuels. La corrélation entre l'anomalie et la recette est donc beaucoup plus faible à l'impôt des sociétés.

Contrairement aux contrôles traditionnels, l'analyse structurée des données électroniques fournit une liste complète d'anomalies et engendre une forte corrélation entre anomalies et recettes supplémentaires. Il n'est dès lors guère surprenant que les e-contrôles relatifs à la TVA produisent en général plus de recettes que les contrôles TVA traditionnels.

Tableau 5 – Recettes moyennes des e-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels dans les dossiers relatifs au précompte professionnel (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Contrôles traditionnels	138.596	254.372	288.033	138.383	152.636
E-contrôles	106.647	136.091	428.816	234.594	234.148
Écart	-23 %	-54 %	+49 %	+70 %	+53 %

Source : AGFisc

Les recettes de précompte professionnel sont seulement plus élevées pour les e-contrôles que pour les contrôles traditionnels depuis 2020. La situation peut s'expliquer par le fait qu'à partir de cette année-là, les e-contrôles de la dispense partielle de versement du précompte professionnel pour le travail en équipe ont été réalisés par échantillonnage statistique (voir le [point 4.2.3](#)).

Tableau 6 – Recettes moyennes des e-contrôles par rapport aux contrôles traditionnels dans les dossiers relatifs à l'impôt des sociétés (en euros) ²⁴

	2018	2019	2020	2021	2022
Contrôles traditionnels	55.226	23.604	61.025	48.131	52.700
E-contrôles	20.534	96.301	98.163	135.028	100.635
Écart	-73 %	+308 %	+61 %	+181 %	+91 %

Source : AGFisc

Dans les dossiers relatifs à l'impôt des sociétés, d'importants écarts séparent les recettes des contrôles basés sur des techniques d'e-audit de celles des contrôles traditionnels durant les années indiquées. Une explication peut résider dans la corrélation limitée entre les anomalies constatées et les recettes qui en découlent. Les recettes à l'impôt des sociétés sont largement influencées par la situation fiscale spécifique de l'entreprise. Par exemple, si l'entreprise présente encore des pertes à reporter ou d'autres postes de déduction qui n'entraînent pas un revenu imposable, les anomalies ne généreront pas non plus de recettes.

²⁴ Concernant les recettes moyennes des contrôles de l'impôt des sociétés, certains résultats ne sont pas intégrés au calcul :

- Les résultats des contrôles des prix de transfert : les recettes de ces contrôles sont très élevées et disproportionnées par rapport aux autres contrôles. En outre, ces contrôles ne sont pas encore effectués à l'aide de techniques d'e-audit.
- Les résultats des contrôles *extend* : par exemple, si un contrôleur constate lors d'un contrôle obligatoire des charges qu'il existe également un problème au niveau du chiffre d'affaires de l'entreprise, il doit créer un ordre *extend* (pour des raisons statistiques). Ces contrôles sont d'office productifs et n'ont pas été pris en compte.
- Les résultats des contrôles AC/PC : il s'agit des contrôles libres effectués dans les centres GE. 70 % de la capacité de contrôle des contrôleurs y sont consacrés à des dossiers sélectionnés de manière centralisée. Les 30 % restants peuvent être complétés de dossiers choisis par les contrôleurs mêmes. Ces dossiers étant essentiellement productifs, ils n'ont pas non plus été pris en considération.

4.2.3 Cas 1 – précompte professionnel : contrôle de la dispense de versement pour travail en équipe

4.2.3.1 Cadre légal et échantillonnage statistique

Les entreprises appliquant un système de travail en équipe bénéficient d'une dispense de versement du précompte professionnel de 22,8 % sur les rémunérations de tous les travailleurs occupés dans ce système. Cette dispense est toutefois soumise à certaines conditions. Le travail doit être effectué en au moins deux équipes d'au moins deux travailleurs, qui font un travail de même objet et de même ampleur et qui se succèdent dans la journée sans interruption entre les équipes successives, sans que le chevauchement excède un quart de leurs tâches journalières et pour lequel tous les travailleurs qui effectuent un travail en équipe reçoivent une prime d'équipe. La dispense n'est accordée que pour les travailleurs qui travaillent au minimum un tiers de leur temps en équipe durant le mois pour lequel l'avantage est demandé²⁵.

La dispense peut être demandée via une déclaration négative au précompte professionnel. Cette déclaration est basée sur une liste nominative que les entreprises doivent tenir à la disposition de l'administration. La liste en elle-même ne constitue pas encore une preuve du droit à la dispense. L'administration peut toujours vérifier l'exactitude des données de la liste et demander les pièces justificatives nécessaires à cet effet, telles que les données de la pointeuse.

La complexité et la lourdeur de la charge de la preuve du respect des conditions légales de dispense rendent tout contrôle exhaustif par les centres GE impossible. Les contrôleurs y remédient en procédant à un échantillonnage statistique qui leur permet de vérifier un grand nombre de données de manière efficiente et objective. Les dossiers à contrôler sont sélectionnés en toute objectivité à l'aide d'un logiciel d'analyse. Le processus de vérification des documents reste identique à celui d'un contrôle sans techniques d'e-audit. La principale différence réside dans le nombre moins élevé de documents à vérifier (car les résultats peuvent être recoupés) et dans le nombre plus important de conclusions qui peuvent en être tirées.

4.2.3.2 Situation spécifique : contrôle de la dispense de versement du précompte professionnel dans les entreprises de travail intérimaire

Les entreprises de travail intérimaire qui mettent des intérimaires à disposition d'entreprises appliquant un système de travail en équipe peuvent bénéficier de la dispense de versement du précompte professionnel sur les rémunérations de leurs intérimaires²⁶. Afin de déterminer si les dispenses demandées doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi, le processus interne de l'entreprise de travail intérimaire est d'abord examiné. Les aspects importants sont l'interlocuteur qui détermine si une dispense peut être demandée, la manière dont se déroule le contrôle de la concordance entre les conditions spécifiques au niveau des clients et la définition fiscale, les pièces justificatives dont dispose l'entreprise de travail intérimaire lors du dépôt de la déclaration négative, etc.

L'AGFisc avait constaté que les entreprises de travail intérimaire n'avaient pas de processus précis pour déposer une déclaration négative au précompte professionnel. Il était souvent manuel, avec un risque élevé d'erreurs et d'interprétations personnelles de la législation et des calculs.

²⁵ Article 275/5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du CIR 92.

²⁶ Article 275/5, § 2, alinéa 7, du CIR 92.

Un contrôle exhaustif est impossible à réaliser pour les centres GE en raison du grand nombre de lignes reprises dans une telle déclaration, qui peut en contenir des centaines de milliers.

Dans ce cas également, l'AGFisc procède donc à un échantillonnage statistique objectif et aléatoire à l'aide de techniques d'e-audit (qui, comme précisé, sont plus larges que les e-contrôles) pour garantir l'objectivité. Un programme d'analyse permet ainsi de générer des échantillons statistiques à partir de séries de données numériques, telles que les données comptables, les fiches de rémunération, les données de pointeuse, les données de caisse, etc. Les contrôles relatifs à la dispense de versement du précompte professionnel portent spécifiquement sur les listes nominatives utilisées pour déposer une déclaration négative au précompte professionnel.

Les contrôles basés sur des techniques d'e-audit apportent une plus-value par rapport aux contrôles traditionnels :

Par exemple, en 2020, le contrôle (basé sur des techniques d'e-audit) d'une entreprise de travail intérimaire a rapporté deux millions d'euros par exercice d'imposition contrôlé, alors que le contrôle traditionnel de 2016 n'avait généré que 19.000 euros par exercice.

Une autre entreprise de travail intérimaire a fait l'objet d'une correction de 6,7 millions d'euros par exercice d'imposition à la suite du contrôle, contre 200.000 euros par exercice lors d'un contrôle traditionnel en 2014. La différence réside dans le fait que la nouvelle méthode permet d'extrapoler les erreurs constatées alors qu'auparavant, les corrections ne portaient que sur les anomalies identifiées et contrôlées. Enfin, les résultats peuvent être extrapolés non seulement à l'ensemble de la population, mais aussi dans le temps, à un autre exercice d'imposition. La marge d'erreur a également été appliquée dans ce sens à l'exercice suivant, sur lequel aucun contrôle n'a été réalisé. Il en est résulté une correction supplémentaire de 6,5 millions d'euros. L'entreprise contrôlée a immédiatement marqué son accord sur les corrections.

En 2020, une formation a été dispensée sur l'échantillonnage appliqué spécifiquement au précompte professionnel. Depuis lors, les résultats se sont nettement améliorés. En 2022, l'AGFisc a informé le groupe cible des utilisateurs demandant cette dispense que 65 % des contrôles donnaient lieu à des corrections. Ces utilisateurs ont donc été encouragés à évaluer, revoir et harmoniser leurs processus (la manière dont ils utilisent leurs données opérationnelles, comme les données de la pointeuse, etc., pour aboutir à une déclaration) en fonction des recommandations de l'AGFisc.

4.2.3.3 Contrôle d'autres dispenses de versement du précompte professionnel

L'AGFisc vise à intégrer progressivement l'« approche par processus »²⁷ et l'usage d'échantillons statistiques dans ses pratiques de contrôle des dispenses de versement du précompte professionnel. Ces méthodes sont déjà appliquées dans les contrôles des dispenses pour les primes attribuées dans le contexte du travail en équipe ou de nuit. Leur application aux dispenses pour heures supplémentaires est testée pour le plan de travail 2023, l'applicabilité de la méthode d'échantillonnage statistique étant évaluée lors d'un atelier. En outre, l'approche par processus a été introduite au premier semestre 2023 concernant la dispense de versement du précompte professionnel pour

²⁷ La méthode de l'approche par processus commence par les contribuables qui, après avoir été sensibilisés, doivent examiner, évaluer et adapter leur processus interne. Si le processus fonctionne, le résultat sera correct et la déclaration fiscale qui en découlera aussi. Ensuite, le contrôleur vérifie le processus et le contrôle prend fin si le processus fonctionne correctement. Dans le cas contraire, un échantillonnage statistique s'ensuit pour calculer la marge d'erreur.

la recherche et le développement, le travail de nuit et le travail posté, le travail en continu et l'exécution de travaux immobiliers dans le cadre d'une action CRM (*Citizen Relationship Management*). Cette action vise à annoncer de manière proactive des actions de contrôle à des groupes spécifiques de contribuables afin d'améliorer spontanément le respect de la législation fiscale.

4.2.4 Cas 2 – impôt des sociétés : contrôle des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux

Depuis le 1^{er} janvier 2010, les entreprises belges doivent déclarer annuellement les paiements d'au moins 100.000 euros vers des paradis fiscaux via une annexe à leur déclaration à l'impôt des sociétés. Dans un audit de 2022, la Cour des comptes a examiné si cette obligation de déclaration lutte efficacement contre la fraude fiscale internationale et si l'administration fiscale l'utilise de manière efficiente²⁸. L'audit a révélé que l'AGFisc s'est uniquement adressée aux entreprises ayant déposé une déclaration. Seule la nature réelle et sincère des paiements déclarés a été vérifiée. Les paiements non déclarés n'ont pas été systématiquement détectés, ce qui exposait les déclarants de bonne foi à un risque accru de contrôle et de sanctions que les entreprises qui enfreignaient les règles en ne déposant pas de déclaration.

Un e-spoc du centre GE d'Anvers a utilisé des techniques d'e-audit pour détecter les paiements non déclarés dans la comptabilité et les extraits bancaires. Cette initiative notable a été présentée lors d'une réunion de réseau des e-spoc et a suscité l'intérêt des directeurs des centres GE. Dans son audit de 2022, la Cour des comptes recommandait de continuer à étendre cette stratégie de contrôle.

L'AGFisc a lancé un projet pilote à la suite de cette recommandation²⁹. Dans un certain nombre de dossiers sélectionnés, les contrôleurs ont utilisé des techniques d'e-audit pour rechercher spécifiquement des paiements non déclarés vers des paradis fiscaux. Des paiements non déclarés ont été détectés dans 11 des 18 dossiers sélectionnés. Sur ces 11 dossiers, 7 ont été productifs³⁰. Ces contrôles ont débouché sur une augmentation totale de la base d'imposition de 3.811.729 euros et des recettes fiscales de 1.351.595 euros. Un accord a été conclu avec le contribuable dans tous les cas sauf un. Grâce à cette nouvelle stratégie de contrôle, le taux de productivité initial de 16 % (des contrôles des paiements déclarés) a sensiblement progressé³¹.

28 Cour des comptes, *Paiements vers des paradis fiscaux*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2022, 63 p., www.courdescomptes.be.

29 Chambre, 25 janvier 2023, *DOC 55 3121/001, Paiements vers des paradis fiscaux. Audition*, rapport au nom de la commission des Finances et du Budget, p. 79, www.lachambre.be.

30 En principe, la détection de paiements non déclarés vers des paradis fiscaux entraîne la non-déductibilité de ces paiements. Il existe quelques exceptions à cette règle, notamment pour les paiements effectués vers un paradis fiscal avec lequel la Belgique a conclu une convention préventive de la double imposition comportant une clause de non-discrimination. Dans ce cas, pour pouvoir être rejeté, chaque paiement doit encore être examiné pour vérifier s'il n'est pas réel et sincère ou s'il a été effectué vers une construction artificielle. Le résultat de cette analyse est également la raison principale pour laquelle certains paiements détectés vers des paradis fiscaux n'ont pas donné lieu à un dossier productif.

31 Le taux de productivité a été de 38,88 % pour les contrôles des paiements non déclarés réalisés dans le cadre du projet pilote.

4.3 Conclusion partielle

Les e-contrôles permettent de vérifier les comptabilités électroniques de manière structurée, objective et exhaustive. Cette méthode devrait générer des listes plus complètes d'anomalies identifiées et, donc, également de meilleurs résultats par rapport aux contrôles traditionnels.

La Cour des comptes a examiné si les e-contrôles réalisés par les centres PME et GE sont en moyenne plus productifs et aussi plus rentables que les contrôles traditionnels.

Centres PME

Pour les contrôles des PME, la productivité des e-contrôles dans les dossiers relatifs à l'impôt des sociétés et à la TVA clôturés en 2021 et 2022 est supérieure d'au moins 11 % à celle des contrôles traditionnels. En outre, les e-contrôles donnent en général lieu à des recettes plus élevées. Dans quelques centres, elles sont même jusqu'à sept fois plus élevées que pour les contrôles traditionnels. Aucune conclusion univoque ne peut être tirée de l'analyse de ces recettes, puisque leur montant dépend largement d'autres facteurs, comme l'expérience du contrôleur. La différence de recettes est plus importante dans les contrôles relatifs à la TVA que dans ceux à l'impôt des sociétés. Dans le cas de la TVA, la corrélation entre une anomalie et la recette qui en résulte est en effet plus marquée.

Centres GE

Les e-contrôles sont établis depuis plus longtemps dans les centres GE, ce qui donne des résultats exploitables dès 2018 les concernant.

Les e-contrôles TVA ont en moyenne rapporté davantage que les contrôles traditionnels sur toute la période examinée, à savoir de 2018 à 2022. Les écarts varient au fil des années entre 36 % et 680 %.

Pour les contrôles relatifs au précompte professionnel, le rendement des e-contrôles a seulement commencé à progresser nettement à partir de 2020. Cette situation s'explique par l'utilisation, à partir de cette même année, de l'échantillonnage statistique dans les contrôles de la dispense partielle de versement du précompte professionnel. L'échantillonnage permet d'extrapoler les erreurs constatées et d'obtenir ainsi des effets d'échelle plus importants.

Les rendements moyens fluctuent à l'impôt des sociétés. Ainsi, les e-contrôles ont même rapporté moins que les contrôles traditionnels en 2018, ce qui s'explique par la corrélation plus faible entre les anomalies constatées et les recettes. Les majorations de revenus au niveau des entreprises sont principalement influencées par leur situation fiscale. Il arrive qu'il n'y ait pas de résultat imposable et, donc, pas de recette en raison de pertes à reporter ou d'autres déductions par exemple. La Cour des comptes a aussi examiné les résultats des e-audits récemment mis en place pour détecter les paiements non déclarés vers des paradis fiscaux. Une recette de 1.351.595 euros a été générée dans le cadre d'un projet pilote récent de l'AGFisc qui portait sur 18 dossiers de contrôle.

Chapitre 5

Conclusions générales et recommandations

5.1 Conclusions générales

Les entreprises sont toujours plus nombreuses à tenir une comptabilité électronique, contraignant ainsi l'administration fiscale à aussi maîtriser la numérisation et l'usage de données comptables électroniques dans le cadre de ses contrôles. La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure l'AGFisc utilise les e-contrôles pour les contrôles récurrents des comptabilités que ses contrôleurs réalisent à grande échelle. Ce type de contrôle porte sur des entreprises sur lesquelles ne pèse aucun soupçon de fraude et qui, en tant que contribuables, transmettent volontairement leurs données.

Les e-contrôles consistent à obtenir des données comptables électroniques pour en faire une première analyse automatisée. Les e-contrôles ne génèrent pas des résultats immédiatement exploitables permettant une taxation automatique. Il incombe toujours au contrôleur de réaliser l'analyse fiscale de fond et de procéder à une taxation éventuelle. Outre le filtrage, la sélection et le tri, les données comptables peuvent également être soumises à diverses vérifications automatisées et à des tableaux croisés dynamiques préprogrammés. Cette approche permet de parcourir l'ensemble de la comptabilité et de fournir au contrôleur une liste exhaustive des anomalies détectées. Les e-contrôles doivent non seulement améliorer l'approche de contrôle, mais aussi uniformiser davantage les contrôles.

Pour opérer un e-contrôle, l'administration fiscale doit être légalement habilitée à demander des données sources aux contribuables. La lecture combinée des articles 315 et 315bis du CIR 92 peut cependant remettre en cause la compétence de l'administration fiscale de demander des données comptables électroniques dans la forme qu'elle souhaite. Cette forme spécifique est essentielle, car les données peuvent uniquement être traitées automatiquement à condition d'être fournies de la sorte. Dans la pratique, cela ne pose toutefois pas de problème, car la grande majorité des contribuables transmettent volontairement leurs données à l'administration fiscale. En outre, cet article prévoit que les contribuables fournissent leurs données « *via une plate-forme électronique sécurisée du SPF Finances* ». En 2015, l'AGFisc avait commencé à développer cette plate-forme en interne, mais il est apparu pendant la phase de test qu'elle n'était pas en mesure de traiter la grande quantité de fichiers sources. Actuellement, les centres utilisent différentes méthodes de transmission des données. La Cour des comptes souligne l'urgence de mettre rapidement en place cette plate-forme sécurisée pour garantir le respect de la législation.

L'administration fiscale reçoit les données comptables électroniques sous différents formats, qui doivent d'abord être convertis pour pouvoir être lus et exploités. Pour ce faire, les e-auditeurs des cellules d'e-audit du Centre national de recherches (CNR) de l'AGFisc doivent rédiger des scripts pour environ 80 progiciels comptables courants en Belgique. En outre, les scripts doivent être à chaque fois adaptés aux mises à jour régulières de ces progiciels.

Les compétences des e-auditeurs sont très convoitées, même sur le marché du travail privé. Outre la difficulté d'attirer des e-auditeurs, l'administration fiscale peine à les garder pour une plus longue période.

Vu le nombre limité d'e-auditeurs à l'AGFisc, des scripts sont uniquement disponibles pour contrôler les 18 progiciels comptables les plus utilisés des contribuables belges. En outre, une partie de la capacité disponible d'e-auditeurs est entièrement absorbée par la mise à jour de ces 18 scripts ; il leur est dès lors impossible d'en développer de nouveaux pour les autres progiciels comptables. Même si le pourcentage exact de contribuables dont la comptabilité est convertible n'est pas connu, ces 18 progiciels sont utilisés par une majorité de contribuables.

L'instauration légale de SAF-T, une norme internationale pour l'échange électronique de données comptables développée par l'OCDE, permettrait de remédier à cette tâche chronophage. SAF-T contient les données opérationnelles essentielles souvent utilisées dans les e-contrôles. Les avantages de cette instauration légale sont nombreux, tant pour l'administration fiscale que pour les développeurs de logiciels et les contribuables eux-mêmes. Une norme internationale permet à terme de réduire les coûts d'exportation des données pour toutes les parties. Tant les développeurs de logiciels que la fédération professionnelle des comptables sont en faveur de l'instauration légale de SAF-T. Les contribuables peuvent ainsi fournir les informations demandées à l'administration fiscale de façon simple.

L'instauration légale de SAF-T permettrait aux e-auditeurs de consacrer moins de temps à écrire des scripts. Ils pourraient ainsi être affectés à d'autres volets de la lutte contre la fraude fiscale, comme le contrôle des systèmes de caisse enregistreuse, la collecte de données numériques auprès d'entreprises frauduleuses et l'analyse d'ordinateurs et d'autres appareils électroniques.

Il est essentiel que les contrôleurs puissent traiter les données comptables électroniques reçues de manière efficiente. Les vérifications automatisées et les tableaux croisés dynamiques préprogrammés contribuent à la cohérence de leurs contrôles et à l'égalité de traitement des contribuables. L'application BSAF développée par l'AGFisc joue un rôle important à cet égard. Outre la possibilité de convertir et d'enrichir les données reçues, elle intègre une dizaine de vérifications automatiques et différents tableaux croisés dynamiques préprogrammés. Cependant, la diversité des progiciels comptables entrave de nouveau la poursuite du déploiement. Les e-auditeurs doivent analyser chaque progiciel pour identifier les données fiscales pertinentes. Un format d'exportation uniforme tel que SAF-T pourrait leur faire gagner en efficience. Il ne leur faudrait ainsi développer et assurer la maintenance que d'un seul script par contrôle.

Les contrôleurs sont, en principe, libres de pratiquer ou non des e-contrôles. L'AGFisc a toutefois imposé un KPI à tous les centres GE et PME à partir de l'année d'activité 2023, les obligeant à utiliser les e-contrôles dans au moins 15 % de leurs dossiers. Sauf dans deux centres, ce KPI a été atteint partout. Il a été dépassé dans de nombreux cas. La norme de 15 % n'est dès lors peut-être pas assez ambitieuse. Des différences régionales prononcées caractérisent en outre l'usage des e-contrôles en fonction des centres.

Les e-contrôles ne peuvent pas être une fin en soi, car ils doivent être appliqués de manière réfléchie et efficace. Pour conscientiser les contrôleurs à ces contrôles, les services *Tax Audit & Compliance Management* (TACM) de l'AGFisc peuvent les sensibiliser et leur indiquer quand un e-contrôle est approprié lors de la mise en place d'actions de contrôle. À un stade ultérieur, cette indication

des contrôles pertinents à des fins d'e-contrôles peut être utilisée pour affiner le calcul des KPI et l'attribution des dossiers. Les résultats des e-contrôles ne faisant pas l'objet d'un suivi centralisé, des différences régionales subsistent dans leur utilisation et il n'y a pas d'ajustement de fond.

Les e-contrôles sont, en général, plus productifs et plus rentables que les contrôles traditionnels. Tant dans les centres GE que PME, ils génèrent des majorations de revenus en moyenne plus élevées. La différence de majorations de revenus est plus importante dans le cadre des e-contrôles relatifs aux dossiers de TVA que dans ceux à l'impôt des sociétés, en raison d'une corrélation plus marquée entre les anomalies constatées et les majorations de revenus dans les dossiers de TVA.

En ce qui concerne l'impôt des sociétés, la Cour des comptes a également examiné les résultats des nouvelles techniques d'e-audit visant à détecter les paiements non déclarés vers des paradis fiscaux. Dans le cadre d'un récent projet pilote de l'AGFisc, des paiements non déclarés ont été détectés dans 11 des 18 dossiers de contrôle, des majorations de revenus ayant été imposées dans 7 de ces 11 dossiers. Au total, ces contrôles basés sur des techniques d'e-audit ont permis de générer 1.351.595 euros.

Concernant les dossiers relatifs au précompte professionnel, les e-contrôles se sont seulement avérés nettement plus rentables à partir de 2020. La situation s'explique par l'utilisation, à partir de cette même année, de l'échantillonnage statistique dans le cadre des contrôles portant sur la dispense partielle de versement du précompte professionnel. L'échantillonnage a permis d'extrapoler les erreurs constatées et d'obtenir des effets d'échelle plus importants. Cette nouvelle méthode a produit des résultats significatifs et l'AGFisc étudie de nouvelles possibilités d'appliquer l'échantillonnage statistique dans d'autres dossiers.

5.2 Recommandations

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Législation	1 Reformuler l'article 315bis du CIR 92 afin qu'aucun doute ne subsiste quant au droit de l'administration fiscale à demander des données comptables électroniques dans la forme requise pour un traitement automatique efficient	Législateur	2.1.2
	2 Instaurer légalement la norme <i>Standard Audit File for Taxes</i> (SAF-T), comme recommandé par l'OCDE ; suivre les bonnes pratiques des pays ayant déjà instauré SAF-T en tout ou en partie : <ul style="list-style-type: none"> • imposer SAF-T et ne pas s'en remettre au choix des contribuables ; • faire concorder au maximum le projet de SAF-T nationale et le modèle de l'OCDE ; limiter les extensions et les données spécifiques à chaque pays au minimum ; • reprendre explicitement dans les compétences de l'administration fiscale la possibilité de demander des données supplémentaires nécessaires au contrôle et ne figurant pas dans SAF-T ; • impliquer directement les parties prenantes, comme les développeurs de logiciels et les comptables, dans l'instauration légale ; • évaluer et clarifier les modalités d'instauration en prévoyant éventuellement divers objectifs de calendrier ; déterminer qui est autorisé à utiliser les données reçues, quand elles peuvent être utilisées et à quelle fin. 		2.3

Thématiques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Organisation SPF Finances	3 Mettre en place une plate-forme électronique sécurisée sur laquelle les contribuables peuvent mettre leurs données comptables électroniques à disposition, comme le prévoit l'article 315bis, alinéa 4, du CIR 92	SPF Finances	2.1.2
Organisation SPF Finances	4 Élaborer un cadre normatif pour la demande, le traitement et, ensuite, la destruction des données électroniques sensibles en matière de vie privée		2.4
	5 Adapter le stockage des données électroniques aux tâches et compétences spécifiques de chaque collaborateur		2.4
	6 Évaluer les conditions de travail et les possibilités d'évolution des e-auditeurs et e-spoc, les adapter si nécessaire		3.1.2
	7 Revoir les KPI relatifs à l'utilisation des e-contrôles des Administrations GE et PME de l'AGFisc ; vérifier s'ils sont assez ambitieux et évaluer l'opportunité de renforcer le KPI pour les centres GE par rapport à celui des centres PME		3.3.1
	8 Sensibiliser les contrôleurs en indiquant systématiquement dans les instructions de contrôle dans quel cas un e-contrôle est opportun, en incluant les tableaux croisés dynamiques et contrôles automatiques utiles ainsi que d'éventuels autres conseils et astuces ; continuer à soutenir les contrôleurs en leur proposant des formations internes dispensées par les e-spoc		3.3.2
	9 Prévoir des outils de mesure pour suivre de manière centralisée l'utilisation et les résultats des e-contrôles et procéder éventuellement aux ajustements nécessaires		3.3.2
	10 Évaluer l'utilisation des e-contrôles en tant qu'élément des contrôles de la qualité		3.3.2

Ce rapport est disponible en français et
en néerlandais sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2024/1128/50

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be