MARCHÉ & ANALYSE

Contrôle fiscal : la nouvelle donne

Comment les entreprises vivent-elles un contrôle fiscal ? Quelles sont les nouvelles orientations de Bercy ? Comment les entreprises peuvent-elles s'y adapter ?

En 2013, 18 milliards d'euros ont été notifiés par l'administration fiscale dont 14,29 milliards d'euros de redressements et 3,71 milliards d'euros de pénalités. Le montant des encaissements réalisés par la DGFIP. L'objectif de 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires au titre de la lutte contre la fraude que s'était fixé le gouvernement a été atteint puisque les montants effectivement encaissés par l'Etat ont dépassé 10 milliards d'euros, contre 9 milliards en 2012. L'objectif pour 2014 a été fixé à 1,8 milliard de recettes supplémentaires, un chiffre qui sera vraisemblablement dépassé d'après les prévisions présentées par le ministre Bernard Cazeneuve en mai dernier. Le durcissement de l'arsenal législatif de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale, mouvement initié depuis 2012, avec près de 60 mesures nouvelles, porte ses fruits. Dans ce contexte, quelle perception les entreprises ont-elles du contrôle fiscal ?

Un dialogue apaisé

Le 21 octobre 2013, le Medef et le cabinet d'avocats Arsène Taxand ont présenté les résultats de leur enquête sur «Les entreprises et le contrôle fiscal[1]». «Les entreprises souhaitent que l'administration fiscale se montre ouverte au dialogue et à l'échange. Le préjugé doit être celui de la bonne foi. L'administration devrait d'abord conseiller et orienter les entreprises avant de les redresser», commente Geoffroy Roux de Bézieux, vice-président délégué du Medef, président de la commission fiscale du Medef. Or, plus de la moitié des entreprises interrogées notent une évolution favorable du dialogue avec l'administration fiscale. Elles valorisent notamment les efforts effectués par les services pour parvenir à un règlement amiable, le respect du principe du contradictoire, le caractère satisfaisant des délais de contrôle et de recours et le caractère proportionné des redressements au regard du résultat net de l'entreprise. Cette perception récompense sans doute aussi les efforts de l'administration effectués ces dernières années en direction de l'entreprise, qu'il s'agisse d'étendre et de faciliter le recours à la procédure de rescrit, de la possibilité offerte à l'entreprise contrôlée de régulariser spontanément sa situation, ou encore des accords préalables en matière de prix de transferts. Autant d'initiatives qui contribuent à la sécurité fiscale de l'entreprise.

Quelle fréquence pour les contrôles fiscaux ?

Cependant, certaines entreprises évoquent une multiplication des contrôles, ce que dément formellement l'administration. «Il est toujours difficile de se prononcer sur ce sujet. Entre statistique et perception l'écart est réel. Et l'on sait peu de chose sur le ciblage du contrôle fiscal», commente Didier-Yves Racape, expert-comptable, commissaire aux comptes, président de la Compagnie régionale des commissaires aux comptes de Paris (CRCCP). 55 % des entreprises qui ont répondu au questionnaire ont connu un contrôle fiscal au cours des trois dernières années. Un chiffre qui paraît important. En 2012, la DGFiP a mené 48 178 contrôles sur place ou vérifications de comptabilité. Cette année-là, on dénombrait 1 807 584 entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et 5 028 831 entreprises soumises à la TVA. D'après les calculs effectués par Solidaires finances publiques (ex-SNUI-Sud Trésor), le syndicat national de la DGFiP, ces chiffres démontrent que la comptabilité d'une entreprise soumise à la TVA est vérifiée en moyenne une fois par siècle et que la comptabilité d'une entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés est vérifiée une fois tous les 38 ans environ en moyenne. «Il ne s'agit certes que de moyennes, mais un constat s'impose : de nombreuses entreprises ne sont tout simplement jamais vérifiées au cours de leur existence…», conclut le syndicat qui précise par ailleurs que le rapport entre les droits et les pénalités baisse et que le montant moyen des pénalités par contrôle diminue[2].

Des points persistants de frottement

Autre sujet d'inquiétude : un possible durcissement des contrôles fiscaux. Nombre de conseils fiscaux n'hésitent pas à évoquer une ambiance délétère avec notamment une systémisation des pénalités, s'alarmant du développement d'une culture du chiffre au sein des services. «La situation des recettes publiques a un impact. Les notifications de redressement arrivent plus vite, tapent plus fort», souligne Didier-Yves Racape. «Des armes très puissantes dans les mains de l'administration fiscale comme l'abus de droit codifié à l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (LFP) sont indéniablement plus fréquemment utilisées par l'administration», note Sophie Gonsard, spécialiste de la stratégie patrimoniale au sein d'Althémis, un réseau notarial. L'article L. 64 du LPF permet à l'administration d'écarter pour l'établissement de l'impôt, les actes ayant un caractère

fictif ou ayant pour motif principal celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales. Outre le rétablissement de l'impôt dû et le paiement d'intérêts de retard, un tel abus est lourdement sanctionné, la majoration étant égale à 80 % des impôts dus. En outre, lors du vote du dernier collectif budgétaire, le législateur a souhaité modifier ce texte afin qu'il soit désormais applicable à toutes les opérations où l'objectif du contribuable apparaît essentiellement fiscal et non plus exclusivement fiscal, comme c'était le cas jusqu'alors. Une telle réécriture élargissait considérablement le champ d'application de cet article condamnant pour ainsi dire dans l'œuf toute velléité d'optimisation fiscale. Le Conseil constitutionnel a refusé de valider cette réforme estimant que compte tenu des conséquences lourdes attachées à la procédure d'abus de droit fiscal, le législateur ne pouvait retenir une définition aussi large, à moins de porter atteinte au principe de légalité des peines. L'enquête du Medef évoque une «application systématique des pénalités souvent disproportionnées, appliquées abusivement et détournées de l'esprit des textes les prévoyant». Selon le témoignage d'un dirigeant installé dans les Hauts-de-Seine, avec un chiffre d'affaires de plus de 2 000 millions d'euros, certains avocats n'hésitent pas à parler de «chantage aux pénalités de mauvaise foi» destiné à pousser le contribuable à accepter les redressements en échange de l'abandon de ces pénalités. «Ce qui est certain c'est que l'administration face à une erreur d'évaluation par exemple fait preuve d'une rigueur plus systématique et n'hésite pas à appliquer des pénalités de mauvaise foi», précise Sophie Gonsard. «Il s'avère cependant difficile de dresser un paysage exact du contrôle fiscal, nuance Didier-Yves Racape. Certains contrôles se passent très bien, d'autres moins bien. Il paraît délicat d'établir des constats généraux à partir d'expériences qui restent singulières».

«La situation des recettes publiques a un impact. Les notifications de redressement arrivent plus vite, tapent plus fort.»

Didier-Yves Racape, expert-comptable, commissaire aux comptes, président de la Compagnie régionale des commissaires aux comptes de Paris

Les moyens renforcés du contrôle fiscal

Les principaux motifs de rappels en matière de fiscalité des entreprises restent classiques, notamment en matière de TVA intracommunautaire, impôt sur les sociétés avec le sujet des prix de transfert, problématiques de groupe : management fees, holding animatrice, crédit impôt recherche, etc. Les moyens de l'administration fiscale en termes de contrôle ont quant à eux été nettement renforcés au cours de ces dernières années, notamment en matière de lutte contre la fraude complexe et/ou internationale et ce dès 2009. On peut citer notamment, la procédure de flagrance fiscale, une procédure d'exception qui permet notamment d'agir contre les pratiques des entreprises éphémères et leur capacité à organiser rapidement leur insolvabilité, la création de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, un corps mixte, qui comprend pour moitié des officiers et agents de police judiciaire et pour moitié des personnels issus des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes : des officiers fiscaux. Au plan international, on retiendra la liste noire française des territoires non coopératifs et les mesures anti-abus qui y sont liées ou encore le développement des accords d'échanges de renseignements fiscaux, etc.

Le vote du plan anti-fraude fin 2012 a encore accéléré ce processus, renforçant les moyens du contrôle fiscal. Pour n'en retenir que quelques-unes, on peut citer l'obligation de présenter la comptabilité dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité, la mesure visant à prévenir les schémas d'optimisation dits de «donation/cession» de titres de sociétés ou encore des schémas «d'apport cession» ou encore le renforcement du droit de visite et de saisie, des outils d'exception codifiés qui permettent à l'administration fiscale de lutter contre la fraude fiscale des entreprises notamment en termes de fraude carrousel ou d'activité occulte.

«La notion même d'optimisation devient peu à peu suspecte, souligne Didier-Yves Racape. On l'a bien vu lors du vote du dernier collectif budgétaire où le législateur a tenté sans succès d'imposer aux conseils des entreprises de déclarer systématiquement les schémas d'optimisation mis en place». Reste qu'il est délicat de dresser un bilan chiffré de l'impact de ces nouveaux instruments sur le recul de la fraude et de l'évasion fiscale ne serait-ce qu'au regard de la difficile évaluation de ces phénomènes sur lesquels par définition on ne dispose que d'estimations statistiques. Les moyens humains semblent quant à eux en baisse. Les syndicats intéressés s'en plaignent d'ailleurs régulièrement. «D'après les statistiques de Solidaires finances publiques, les effectifs du contrôle

externe, si on les compare à ceux de l'Allemagne par exemple, apparaissent assez réduits : 16 667 agents outre-rhin, et 5 039 agents sur le territoire national, soit respectivement environ 400 entreprises par agent et 700 entreprises par agent. La France paraît donc affecter un nombre d'agents relativement faibles aux vérifications de comptabilités, précise le président du CRCCP. Il ne faut pas pourtant pas minimiser l'importance du contrôle sur pièces facilité par la dématérialisation grandissante des échanges avec l'administration et le travail de recoupement qu'elle permet». ■

Frédérique Perrotin

1 Medef-Arsene Taxand, «Les entreprises et le contrôle fiscal», 15 octobre 2013.
2. Solidaires finances publiques (ex-SNUI-Sud Trésor), «Droit de réponse au Medef», 16 octobre 2013.

La relation de confiance : une révolution culturelle ?

Zoom sur une nouvelle façon d'exercer le contrôle fiscal actuellement en phase d'expérimentation avec des entreprises volontaires. Les premiers témoignages sont globalement positifs.

Bercy a initié depuis quelques mois un nouveau mode de contrôle fiscal baptisé relation de confiance. Cette expérience destinée à réformer le contrôle fiscal s'inscrit dans un contexte particulier, celui du durcissement de la lutte contre la fraude et des moyens de contrôle de Bercy. «Dans le même temps, a résumé Bernard Cazeneuve, alors ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargé du budget, il est logique et légitime que nous cherchions à faciliter la vie des contribuables de bonne foi qui acceptent de souscrire des engagements de transparence accrue vis-à-vis du fisc.» Sa phase test a démarré le 2 octobre dernier avec la signature des premiers protocoles entre les entreprises volontaires et la DGFiP pour une période d'expérimentation de deux ans. «Nous porter candidats nous a paru évident dans la mesure où nous avons toujours cru aux vertus du dialogue avec Bercy afin notamment que l'administration appréhende au plus juste la réalité quotidienne des entreprises», explique Raphaël Coin, directeur fiscal General Electric. Cette nouvelle forme de contrôle fiscal, imaginée dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, repose sur un principe de confiance mutuelle entre les entreprises et l'administration. Grâce à ce dispositif, les entreprises qui le souhaitent peuvent être accompagnées en amont, par l'administration dans tous leurs processus déclaratifs et bénéficier ainsi d'une sécurité fiscale renforcée propre à doper leur compétitivité. Ce nouveau mode de contrôle correspond d'ailleurs à un des vœux exprimés dans le rapport Fouquet sur la sécurité fiscale, qui proposait en 2008[3], afin de sécuriser les entreprises sur leur situation fiscale, que les grandes entreprises qui souhaitent s'engager dans une relation de transparence réciproque avec Bercy puissent contractualiser ces «relations approfondies» par un label (proposition 19). «Cela suppose, de part et d'autre, pour les entreprises comme pour l'administration fiscale, une véritable conversion culturelle», a commenté le ministre de l'Economie et des Finances Pierre Moscovici. D'un contrôle en aval qui consiste à vérifier la cohérence des déclarations déposées par les entreprises et à en examiner la véracité, on passe à un contrôle en amont du processus déclaratif, sous la forme d'une revue annuelle des options et obligations fiscales de l'entreprise. L'entreprise bénéficie, en outre, d'un dialogue continu avec les services, afin de connaître le plus rapidement possible la position de l'administration sur ses options fiscales. Cela lui permet d'évaluer avec précisions les conséquences financières de ses choix fiscaux pour l'établissement de ses comptes. Les entreprises en attendent une sécurité fiscale renforcée et donc une compétitivité accrue. «A nos yeux, pouvoir s'expliquer en temps réel avec l'administration constitue un gage d'efficacité», précise Raphaël Coin. A l'heure où la DGFiP relance une campagne de recherche de volontaires pour signer de nouveaux protocoles, quel bilan dressent les premiers testeurs ? Pour Claire Goudet, directrice fiscale, douane et droits des sociétés du groupe Yves Rocher, la relation de confiance fait particulièrement sens pour le groupe. «Cette initiative est en phase avec les valeurs du groupe Yves Rocher, la communication, l'échange et la volonté de s'améliorer en permanence.» D'aucuns y voient d'ailleurs un vrai atout pour une entreprise, une sorte de label «vu et approuvé par Bercy» propre à rassurer de futurs cessionnaires ou à valoriser la société aux yeux de ses actionnaires, de ses clients de ces salariés, de ses actionnaires. Un plus non négligeable en matière de communication. Pour Raphaël Coin, «l'initiative a permis de débattre de questions compliquées dans une ambiance d'écoute attentive des arguments des uns et des autres, mais aussi de résoudre des questions compliquées dans un timing acceptable, ce qui pour une première année semble un résultat très positif. Il nous a semblé que la discussion était à charge et à décharge et nous avons été amenés à réviser dans certains cas nos positions en faveur de l'administration». ■

3. Solidaires finances publiques (ex-SNUI-Sud Trésor), «Evasions et fraudes fiscales, contrôle fiscal», janvier 2013.