

Synthèse

La Cour des comptes a examiné de quelle manière l'Administration du recouvrement a géré l'arriéré fiscal en matière de contributions directes et de TVA.

Elle a tout d'abord examiné quelles actions l'administration avait entreprises pour satisfaire aux recommandations que la Cour avait publiées en mars 2004 dans son rapport *La mesure de l'arriéré fiscal*.

L'audit évoque d'abord le degré de réalisation des principes de modernisation Coperfin en matière d'organisation du recouvrement avant de se concentrer plus particulièrement sur les actions récentes de recouvrement des créances exigibles (cette catégorie qui constitue le «véritable arriéré»). Dans ses rapports annuels 2007 et 2008, l'administration signale en effet qu'elle est parvenue à réduire sensiblement ce véritable arriéré.

Enfin, pour donner une image de l'arriéré fiscal total, la gestion d'autres créances a également été examinée. Il s'agit des créances plus anciennes ou plus difficiles à recouvrer, appelées créances douteuses et irrécouvrables. La manière dont l'administration utilise dans la pratique les instruments juridiques adoptés récemment en faveur des débiteurs confrontés à des problèmes de paiement, ainsi que l'admission en décharge ont reçu une attention particulière.

En ce qui concerne la mesure de l'arriéré fiscal, les données et leur présentation dans le rapport annuel 2008 ont été comparées aux conditions d'une véritable mesure proposées par la Cour des comptes en 2004. Nombre des constatations de l'époque demeurent d'actualité. La mesure de l'arriéré fiscal ne répond pas encore aux critères d'intelligibilité, de fiabilité, de pertinence et de comparabilité. Les informations fournies dans les rapports annuels ne sont dès lors pas utilisables pour estimer les recettes fiscales et il demeure impossible de comparer ces données à celles de la comptabilité générale.

Cette situation s'explique en grande partie par le fait que l'application informatique Stimer, qui doit permettre, dans la nouvelle comptabilité publique, l'enregistrement des recettes n'est pas encore opérationnelle, et que l'administration demeure contrainte d'utiliser les anciens systèmes d'enregistrement comme ICPC.

Les données complémentaires relatives aux transferts entre les différentes catégories de créances et aux recettes par catégorie, qui ont été fournies par l'administration à la demande de la Cour des comptes, se sont avérées inutilisables après une analyse approfondie. Les montants des transferts ne reflètent pas les glissements réels entre les catégories et il n'est pas possible de calculer les pourcentages de recouvrement par catégorie de créances à partir des données concernant les recettes. Le recouvrement des créances exigibles, l'amélioration du recouvrement et les effets éventuels de la politique en matière de «véritable arriéré» restent par conséquent inconnus.

Les trois concepts de modernisation que Coperfin a élaborés pour l'Administration du recouvrement, à savoir un système de perception et de recouvrement intégré (Stimer), la séparation entre la perception et le recouvrement (Spirit) et le receveur unique, sont peu évoqués dans les objectifs que l'administration a elle-même formulés. Spirit a uniquement été déployé à Bruxelles. Les progrès limités dans le dossier Stimer et en matière de fusion des services des CD et de la TVA constituent en outre un obstacle à la concrétisation du principe de receveur unique.

Malgré les adaptations de l'instrument statistique annoncées en 2004, Stimer et, de façon généralisée, les autres projets de réforme mentionnés ont subi un retard considérable.

L'Administration du recouvrement s'est concentrée sur les dettes exigibles récentes en vue de réduire l'arriéré fiscal.

Dans cette optique, deux instruments ont été mis en place à l'administration centrale qui incitent à traiter le dossier de recouvrement : la gestion des débiteurs par téléphone et les actions de recouvrement nationales ciblées. Des données précises font toutefois défaut pour évaluer correctement les résultats obtenus. Ces instruments méritent dès lors d'être perfectionnés. L'utilisation, le calcul et le suivi du pourcentage de recouvrement dynamique n'ont en revanche pas eu d'effet positif. Depuis mai 2010, les bureaux de recettes ont adopté une nouvelle stratégie de recouvrement pour les contributions directes, dans laquelle la priorité absolue est donnée au recouvrement des créances récentes et importantes. Les résultats n'ont pas encore pu être évalués.

En vertu du principe constitutionnel selon lequel toute exemption ou modération d'impôt doit exclusivement être établie par une loi, le receveur a l'obligation de recouvrer toutes les contributions dues.

Un certain nombre de dispositions légales, adoptées pour des raisons sociales et économiques, impliquent toutefois l'abandon de ce recouvrement intégral. En outre, dans la pratique, le recouvrement est abandonné lorsque le directeur régional du Recouvrement admet la créance en décharge.

L'application des dispositions légales est complexe et nécessite l'affectation de fonctionnaires spécialisés en droit qui ne peuvent par conséquent plus se consacrer au travail de recouvrement proprement dit.

En outre, certaines dispositions limitent les possibilités des receveurs de recourir à des voies d'exécution aussi longtemps que des procédures sont en cours. Enfin, les receveurs sont aussi fréquemment confrontés à des décisions judiciaires dont ils peuvent uniquement prendre acte sans pouvoir définir leur propre politique de recouvrement.

Des problèmes se sont posés lors de la mise en œuvre de la loi sur le règlement collectif de dettes et de la loi relative à la continuité des entreprises. Les receveurs ont refusé d'approuver l'abandon de droits en invoquant le principe constitutionnel précité. Pour le règlement collectif de dettes, le problème a été résolu par des dispositions légales spécifiques. La Cour des comptes considère qu'une initiative législative similaire devrait être envisagée en ce qui concerne la loi relative à la continuité des entreprises.

La pratique administrative de l'admission en décharge concerne des montants importants. Étant donné que cette pratique répond au besoin réel de mettre fin à un recouvrement de créances qui n'a aucune chance d'aboutir, la Cour des comptes recommande d'élaborer un cadre légal général permettant de constater l'irrecouvrabilité de ces créances, de mettre fin à leur recouvrement et de les sortir de la comptabilité.