

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
TITRE I : L'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT	8
TITRE II : LE CORRESPONDANT ECONOMIQUE UNIQUE POUR LES PME	128

MISSION 2003

RAPPORT AU MINISTRE

-=-=-=-=-

PREAMBULE

Par lettre du 20 avril 1999, le Ministre a bien voulu nous charger de réfléchir, avec des représentants des directions concernées, à la mise en œuvre à l'horizon 2003 de trois orientations :

- l'institution d'un correspondant fiscal unique pour les entreprises comme pour les particuliers ;
- la simplification maximale des obligations déclaratives et de paiement dans le domaine fiscal ;
- la création d'un correspondant économique unique pour les petites et moyennes entreprises.

Cette mission s'inscrit dans un mouvement de réforme de ce ministère, initié par le rapport de Pierre BOISSON et Jean-Claude MILLERON remis en février 1998. Ce mouvement s'est poursuivi dans chaque direction, par la définition de programmes de modernisation dans leur domaine propre de compétence. Restaient néanmoins deux missions importantes du ministère qui impliquaient plusieurs directions : la fiscalité, et l'aide au développement des PME. Dans ces deux cas, un programme cohérent et ambitieux de modernisation nécessitait une approche inter-directionnelle. Dans le domaine de la fiscalité, en particulier, la nécessité absolue d'une telle approche avait été mise en lumière par les réflexions du groupe de travail constitué entre la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui avait été réuni au premier trimestre 1999 pour tenter de parvenir à une rationalisation du circuit de traitement des impôts professionnels, sans pouvoir aboutir. C'est de cette approche interdirectionnelle qu'a été chargée la « mission 2003 ».

Son lancement est en outre lié à trois facteurs, dont la combinaison justifiait l'urgence d'une réflexion globale sur l'organisation de nos administrations financières et notamment fiscales :

- l'autorisation donnée par le Parlement à l'administration fiscale d'utiliser un identifiant unique pour simplifier les procédures d'assiette et de recouvrement de l'impôt, faute duquel il était rigoureusement impossible de rendre à nos concitoyens un service simple et cohérent, et notamment d'utiliser à cette fin les moyens offerts par l'informatique ;

- la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- et le rapport d'analyse comparative des administrations fiscales établi à l'automne dernier par l'Inspection Générale des Finances, et qui mettait en lumière, à partir d'observations effectuées dans neuf pays de l'OCDE, le retard pris par notre administration dans le traitement de l'impôt, tant sur le

plan informatique que sur celui de l'organisation des structures, de la qualité des services offerts aux contribuables, et du coût pour l'Etat¹.

A plusieurs reprises, le Ministre a insisté sur l'importance que revêtait, dans la méthode de mise au point des projets relatifs à l'administration fiscale, et parallèlement aux analyses techniques nécessaires, la combinaison de trois éléments :

- un diagnostic centré sur les besoins exprimés par les usagers et la prise en compte de leurs insatisfactions : c'est peut-être le point le plus novateur de la démarche, tant il est vrai que l'administration a tendance, même lorsqu'elle tente de se réformer, de déduire son organisation de principes généraux - juridiques ou politiques - sans excessive considération pour ce qui en résulte, en bout de chaîne, pour nos concitoyens ;

- une très large concertation avec les agents de tous grades, et cela par tous moyens, avec une insistance particulière sur l'association des agents de catégorie B et C, qui sont au contact direct avec les usagers ;

- une consultation périodique avec les organisations syndicales.

Les travaux sur l'interlocuteur économique unique des petites et moyennes entreprises se sont appuyés sur un même schéma d'ensemble :

- l'approche des besoins de l'utilisateur s'est avérée d'autant plus essentielle que, dans ce domaine, l'administration intervient non comme gestionnaire de contraintes régaliennes qui s'imposeraient uniformément à un usager, mais comme un fournisseur de services d'assistance allant au devant des attentes d'une clientèle potentielle, ce qui implique une démarche presque commerciale ;

- les modalités de la concertation avec les agents ont été évidemment adaptées aux caractéristiques des services concernés, plus resserrés géographiquement et beaucoup moins dotés en effectifs que nos administrations fiscales ;

- des rencontres ont été proposées aux organisations syndicales, tant à l'échelon déconcentré qu'à l'échelon fédéral.

¹ Notes bleues de Bercy, n°167, du 16 au 30 septembre 1999, page 1 et suivantes. Le rapport est également disponible sur le site internet du ministère (www.finances.gouv.fr/actualités/).

TITRE I
L'ADMINISTRATION DE
L'IMPÔT

SOMMAIRE DU TITRE I

INTRODUCTION	9
I. LA MÉTHODE	9
1. DES ENQUÊTES APPROFONDIES ONT ÉTÉ MENÉES SUR LES ATTENTES DES USAGERS.	9
2. UNE CONSULTATION ÉTENDUE DES AGENTS	10
3. DES EXPERTISES TECHNIQUES APPROFONDIES ONT DÛ ÊTRE MENÉES DANS LE DOMAINE FISCAL.	11
4. LES RENCONTRES AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES ET LES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	12
II. REMARQUES LIMINAIRES	12
1. LE TERME D'USAGER A SUSCITÉ LA MÉFIANCE DE CERTAINS AGENTS	12
2. LE DÉBAT SUR LES COÛTS.....	13
3. LIAISONS, COORDINATION, RESTRUCTURATION.....	13
4. LE CHAMP DE LA MISSION.....	13
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	14
6. LES CONCEPTS JURIDIQUES DE BASE ET LA RÉALITÉ	15
a) <i>L'assiette et le recouvrement</i>	15
b) <i>La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable</i>	16
7. LES ADMINISTRATIONS FISCALES EN CHIFFRES.....	18
P R E M I E R E P A R T I E L A M U L T I P L I C I T É D E S I N T E R L O C U T E U R S E T L A C O M P L E X I T É D E S P R O C E D U R E S L E D I A G N O S T I C	21
CHAPITRE I LE DIAGNOSTIC DES USAGERS	24
A. DES CLOISONNEMENTS MAL RESENTIS, TRANSFORMANT PARFOIS LE CONTRIBUABLE EN « BALLE DE PING-PONG »	26
1. <i>La séparation fonctionnelle entre les réseaux</i>	26
2. <i>Une segmentation territoriale peu lisible</i>	28
B. DES SERVICES « DIFFICILES À JOINDRE » : LE PROBLÈME DE L'ACCESSIBILITÉ DES RÉSEAUX	29
1. <i>Les déplacements</i>	29
2. <i>Les autres modes d'accès aux services</i>	32
C. DES DÉMARCHES SUBIES PLUS QUE DÉSIRÉES, DONT L'EFFICACITÉ EST PARTIELLEMENT CONTESTÉE	33
1. <i>Des démarches non désirées</i>	33
2. <i>Des exigences de compétence, de sécurité et de rapidité qui ne sont que partiellement satisfaites</i>	34
D. LA COMPLEXITÉ LÉGISLATIVE ET PROCÉDURALE EST FORTEMENT DÉNONCÉE ET PARFOIS CONSIDÉRÉE COMME INJUSTE.....	36
1. <i>Les difficultés et les complexités des procédures de déclaration et de paiement</i>	36
2. <i>La complexité d'actes présumés simples</i>	37
3. <i>Le problème particulier de la taxe d'habitation</i>	37
CHAPITRE 2 LE DIAGNOSTIC INTERNE	39
A. UN INTÉRÊT DE TOUS AU DÉCLOISONNEMENT DES INFORMATIONS ET DES TRAITEMENTS.....	39
1. <i>L'actuelle fragmentation des services apparaît clairement comme un obstacle à la réalisation d'un correspondant fiscal unique</i>	39
2. <i>Les autres cloisonnements</i>	47
B. DES CRITIQUES CONVERGENTES DES AGENTS SUR L'ACCUEIL PHYSIQUE ET TÉLÉPHONIQUE	48
1. <i>L'insatisfaction face aux conditions d'accueil</i>	48
2. <i>L'accueil téléphonique</i>	49
C. LES LIMITES DE L'INFORMATIQUE ACTUELLE ET L'ARCHAÏSME DE CERTAINES TÂCHES.....	50
1. <i>Les difficultés liées à l'informatique</i>	50
2. <i>La persistance de traitements non automatisés et de tâches peu valorisantes</i>	54
D. UNE REVENDICATION MASSIVE DE SIMPLIFICATIONS LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET PROCÉDURALES.....	55

1. Sur le fond, les agents considèrent que la complexité de la législation et la réglementation nécessitent une compétence inaccessible.....	55
2. Sur la forme, les récentes « simplifications » ont été mal ressenties, et les agents ont observé l'apparition de nouvelles complexités.....	55
DEUXIEME PARTIE LES PROPOSITIONS.....	58
INTRODUCTION.....	58
CHAPITRE I LES DECLOISONNEMENTS NECESSAIRES : LES OPTIONS DE REORGANISATION.....	61
A. POUR LES ENTREPRISES (PERSONNES MORALES, ENTREPRISES INDIVIDUELLES ET ORGANISMES DIVERS), LA MISE EN PLACE D'UN CORRESPONDANT FISCAL UNIQUE PASSE PAR LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE STRUCTURE : L'HÔTEL DES IMPÔTS DES ENTREPRISES.....	63
1. Il convient de dépasser complètement l'organisation administrative actuelle, qui engendre des cloisonnements et des lourdeurs au détriment des usagers, des agents et de l'Etat.....	63
2. La création d'hôtels des impôts des entreprises (H.I.E.).....	64
3. Les avantages et les difficultés.....	66
B. POUR LES PARTICULIERS, LA MISE EN PLACE DU CORRESPONDANT FISCAL UNIQUE POSE DES PROBLÈMES PLUS COMPLEXES ET SES DÉLAIS DE RÉALISATION PEUVENT ÊTRE PLUS LONGS.....	67
1. L'amélioration des liaisons entre les services.....	68
2. L'échange de blocs de compétences bien identifiés entre les deux réseaux.....	69
3. Un partage des compétences entre les deux réseaux selon une distinction entre « questions simples » et « questions complexes » dans tous les points de contact existants.....	70
4. Le transfert au CDI des délais de paiement.....	72
5. Des « trésoreries fiscales » liées à des centres des impôts correspondants.....	73
6. L'administration fiscale unique, et la création de structures intégrées sous forme d'Hôtels des impôts des particuliers (H.I.P.).....	76
7. Schéma de synthèse des différentes options.....	81
C. LES CHEMINEMENTS ENVISAGEABLES.....	82
1. Pour les professionnels, la création du correspondant fiscal unique relève d'un transfert de tâches dont les principes et les modalités de mise en œuvre ne nécessitent pas de délais excessifs.....	82
2. La mise en place d'un correspondant fiscal unique pour les particuliers relève d'un processus plus complexe.....	83
CHAPITRE II UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE : LA RÉNOVATION DU SYSTÈME INFORMATIQUE.....	87
A. PRÉSENTATION DE LA SOLUTION GÉNÉRALE ENVISAGÉE.....	87
1. La mise en place d'un correspondant fiscal unique implique une rénovation profonde des systèmes d'information.....	87
2. Le système proposé s'appuie sur une refonte progressive des applications.....	89
B. LES AMÉLIORATIONS PROGRAMMÉES DU FAIT DE LA REFORTE DES SYSTÈMES D'INFORMATIONS.....	90
1. Des améliorations importantes et parallèles pour les usagers et les agents.....	90
2. Les améliorations du point de vue de l'Etat.....	91
C. GESTION ET CHEMINEMENT DU PROJET DE MODERNISATION DES SYSTÈMES.....	92
1. Chaque étape du cheminement devrait apporter des améliorations visibles.....	92
2. L'existant informatique devrait coexister pendant un certain temps avec les systèmes d'information cibles.....	92
3. Budget.....	93
D. CONCLUSION ET PRÉCONISATIONS.....	94
CHAPITRE III UNE MODERNISATION ET UNE SPECIALISATION QUI NE PRODUIRONT TOUS LEURS EFFETS QUE DANS UNE ORGANISATION OPTIMALE.....	95
A. LA MODERNISATION DE LA FONCTION D'ENCAISSEMENT.....	95
1. La mise en place de centres d'encaissement ministériels.....	95
2. Les moyens modernes de paiement et la dématérialisation.....	96
3. Une modernisation nécessaire des modalités de jugement des comptes.....	97
B. LA SPÉCIALISATION DE L'ACTIVITÉ DE RECOUVREMENT DIFFICILE.....	98

1. La liaison nécessaire avec les services d'assiette	98
2. Les liaisons nécessaires avec la Direction générale des douanes	99
C. L'AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE.....	99
1. Une étude préalable de la volumétrie et de la saisonnalité est absolument nécessaire.....	100
2. Les centres d'appels.....	100
3. L'amélioration des équipements existants	102
4. Les aspects sociaux.....	102
CHAPITRE IV UNE SIMPLIFICATION INDISPENSABLE	104
A. LES PROBLÈMES DE MÉTHODE : LE PARADOXE DES SIMPLIFICATIONS COMPLEXES	104
B. LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES DÉCLARATIVES	105
1. L'impôt sur le revenu et la retenue à la source.....	105
2. D'autres simplifications sont possibles en matière de déclaration.....	108
3. Une étude est enfin nécessaire sur les complexités liées, parfois de manière surprenante, à la sécurité des procédures.....	109
C. LES SIMPLIFICATIONS AFFÉRENTES AUX PAIEMENTS	109
1. Les problèmes de calendrier	109
2. La simplification urgente des systèmes d'adressage et de mensualisation.....	110
3. Des mesures d'ordre législatif sur différents produits fiscaux.....	111
CHAPITRE V UNE VALORISATION DES METIERS DANS LE RESPECT DES PERSONNES	113
A. DIALOGUE SOCIAL ET CONSULTATION DES AGENTS	113
1. La gestion du temps	114
2. La gestion locale.....	114
3. La gestion des compétences	115
B. LA GESTION GLOBALE DES EMPLOIS DOIT S'INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE PLURIANNUELLE	115
1. On enregistrera des variations en plus et en moins.....	115
2. Une vision claire des structures et des priorités permet d'utiliser au mieux l'évolution prévisionnelle des effectifs.....	117
C. LA QUALIFICATION DES PERSONNELS ET LES PROBLÈMES DE RÉMUNÉRATIONS.....	118
1. La formation	118
2. Des rémunérations davantage liées aux charges de travail, aux qualifications acquises et aux responsabilités exercées.....	118
D. LES IMPLANTATIONS.....	120
1. Le maintien du service public en milieu rural.....	120
2. Les résidences administratives	121
3. Un traitement spécifique des zones péri urbaines difficiles.....	122
CONCLUSION.....	123

INTRODUCTION

I. LA METHODE

1. Des enquêtes approfondies ont été menées sur les attentes des usagers.

Rien n'est plus tentant que de tirer parti des efforts d'adaptation des usagers aux singularités d'une organisation pour légitimer la perpétuation de ses déficiences ; nous avons donc souvent entendu l'argument selon lequel, si le contribuable parvenait à payer ses impôts dans des conditions plus que respectables, c'est que le système actuel était adapté. A l'inverse, le « réformateur » peut toujours exciper de déficiences isolées pour critiquer un système qui pourrait être, dans l'ensemble, cohérent et efficace.

En outre, l'appréciation des besoins de l'utilisateur est en elle-même délicate. Il n'existe pas un usager théorique, mais une population variée d'entreprises et d'individus, rassemblant des catégories aux attitudes et aux attentes bien spécifiques. Dans leur majeure partie, les usagers n'ont que des contacts très épisodiques, et de surcroît très fortement saisonnalisés, avec les administrations fiscales ; celles-ci, trompées par un effet d'optique, sont alors tentées d'appliquer à l'ensemble de la population des lois générales de comportement, tirées de l'observation de la minorité qui fréquente assidûment leurs guichets ou qui parvient à les atteindre sur leurs lignes téléphoniques.

Or, nous avons été confrontés à une pénurie presque totale d'informations fiables et exploitables sur ce point. Aussi étonnant que cela puisse paraître, le ministère ne sait pas combien de personnes fréquentent ses guichets, ni combien il reçoit d'appels téléphoniques ou de courriers, malgré un effort réalisé en termes qualitatifs sous la forme d'un observatoire externe². Autrement dit, nous ne disposons pas des indicateurs indispensables à un diagnostic quantitatif et qualitatif précis de nos relations avec le monde extérieur, malgré un très grand nombre de « statistiques » sur les résultats de chaque direction en termes d'actes émis ou de résultats financiers.

Conformément au souhait du Ministre, et avec le concours permanent de la Direction de la communication et des relations avec le public, la mission a donc apporté un soin tout particulier à la préparation et à la réalisation d'études approfondies portant sur :

- le niveau de satisfaction des usagers quant à l'organisation et à la qualité des services rendus ;
- leurs attentes, explicites ou inexprimées ;
- la nature, la motivation et le volume de leurs démarches ;
- et cela tous médias confondus (téléphone, courrier, déplacements).

Ces études ont été menées sous forme d'**enquêtes qualitatives** ou de **sondages quantitatifs** auprès d'échantillons représentatifs, **réalisées en interne** ou confiées à des **organismes spécialisés** (IPSOS, SOFRES, IFOP, France Télécom). Elles ont été complétées d'études spécifiques, confiées à France Télécom sur le niveau des **services téléphoniques**. Ces études et leurs principales caractéristiques méthodologiques sont répertoriées en annexe n°1.

² Il s'agit de l'observatoire externe du ministère de l'économie et des finances, qui est notamment auteur d'une étude sur l'impôt vu par le contribuable (mai 1999).

Les études externes ont été réalisées auprès de plus de **3 000 usagers** (particuliers, professions libérales ou entreprises). Les enquêtes internes ont porté sur un échantillon de plus de **2 400 visiteurs** à la DGI, et ont procédé à la DGCP par un décompte systématique de **515 000 contacts** de toute nature (déplacements, courriers, appels téléphoniques, pour tous motifs, y compris non fiscaux) dans tous les postes comptables de dix-huit départements en août et septembre³. Plusieurs services territoriaux ont en outre, de leur propre chef, procédé à des études internes sur la volumétrie et la nature des contacts avec les usagers. L'ensemble fournit un matériau extrêmement riche, notamment du fait de la complémentarité des méthodes d'enquêtes utilisées. On trouvera en annexes les synthèses de ces enquêtes, et en pièces jointes leurs résultats détaillés, les documents exploitables et validés par la mission ayant été remis aux organisations syndicales au fur et à mesure de la connaissance des résultats.

L'expérience des « groupes-miroirs »⁴ a produit des résultats décevants, en raison de problèmes de représentativité. Seuls certains indices qualitatifs en sont donc repris dans ce rapport.

2. Une consultation étendue des agents

La consultation des agents, annoncée par le Ministre lors de la réunion des cadres supérieurs du 12 avril dernier, et du comité technique paritaire ministériel tenu le lendemain, s'est déroulée en deux phases.

Durant six semaines (juin et début juillet) la mission a procédé à une première série de réunions associant les cadres territoriaux de la Direction générale de la comptabilité publique et de la Direction générale des impôts - trésoriers-payeurs généraux et Directeurs des Services Fiscaux - en général accompagnés de leurs collaborateurs directs. **Ces réunions ont été systématiquement suivies d'un entretien avec les représentants syndicaux** du département où la réunion s'était tenue. Une communication sur la problématique de la démarche et sa méthode devait être ensuite relayée par ce biais auprès des agents des réseaux concernés, qui étaient invités à faire part à la mission de leurs réactions, de leurs analyses et de leurs propositions.

Cet ensemble de contacts préliminaires, relayés par un millier de réunions tenues par les agents supérieurs du ministère avec l'ensemble des personnels concernés, a permis de faire mûrir la réflexion et de dégager des pistes. Afin de parfaire l'opération, et notamment de recueillir le plus directement possible les réactions des agents des catégories B et C, dont l'opinion était d'autant plus importante aux yeux de la mission qu'ils sont au contact direct des usagers, une « **seconde phase** » de **concertation** a été demandée par le Ministre, qui en a annoncé le lancement le 16 septembre dernier dans un discours aux cadres du ministère. Des **ateliers locaux** se sont ainsi réunis pendant un mois dans tous les départements autour des thèmes définis par le Ministre, avec l'aide du réseau de formateurs du ministère ; leurs délégués, au nombre de trois par atelier, ont été ensuite réunis en **huit « conventions interrégionales »**, en notre présence, afin que s'instaure un débat direct avec la mission⁵.

Chaque convention a été suivie d'une **rencontre avec des représentants syndicaux** issus des départements des régions concernées.

³ soit une moyenne de 11 contacts par poste et par jour ouvré concernant le recouvrement.

⁴ A quatre reprises au mois d'août, ont été organisés des « groupes miroirs », qui consistaient à recueillir l'opinion des usagers et à la retransmettre par vidéo à un groupe d'agents et de responsables de la hiérarchie situés dans une autre salle. Les deux groupes se réunissaient à la fin pour un débat en commun. Mais la période choisie et la sélection des participants ne permettent pas à la mission d'estimer que les résultats de cette expérience sont significatifs, sauf sur un plan strictement qualitatif.

⁵ On trouvera en pièces jointes les synthèses des conventions, dont chacune a donné lieu à une soixantaine de prises de parole, et la retranscription intégrale des débats.

A la date du 1^{er} décembre 1999, la mission avait reçu **547 comptes-rendus ou synthèses de 1 890 réunions** tenues à l'échelon déconcentré, ayant réuni plus de 46 000 agents de tous grades, et **438 comptes-rendus des ateliers locaux** organisés au cours de la seconde phase, qui ont rassemblé près de 5 300 participants. Elle avait par ailleurs reçu **774 contributions libres** d'agents ou groupes d'agents par courrier papier ou électronique, et **494 contributions** sur le forum Alizé. **Ce sont donc plus de mille trois cents agents ou groupes d'agents** qui ont tenu à nous faire connaître très directement leur opinion et leurs propositions sur les enjeux de la réforme, parallèlement aux comptes-rendus des réunions⁶. Tout cela représente un volume de près de 6 000 pages.

Si une partie non négligeable de cette correspondance révèle les inquiétudes, voire l'hostilité de certains agents face à la perspective d'une réforme, une proportion très significative des contributions parvenues des deux réseaux principalement concernés font preuve d'une approche particulièrement constructive, formulant des propositions parfois tout à fait radicales et audacieuses.

L'intérêt du dialogue avec les agents ne découle pas seulement de ces propositions, mais aussi des éléments de diagnostic très concret sur les imperfections de notre organisation, qui ont transparu dans les courriers comme dans les interventions des agents dans le cadre des conventions.

3. Des expertises techniques approfondies ont dû être menées dans le domaine fiscal.

Le Ministre nous avait demandé d'analyser deux points :

- la multiplicité des interlocuteurs actuels des usagers, au regard de l'objectif du correspondant fiscal unique ;
- la complexité des procédures de déclaration et de paiement, pour parvenir à des propositions de simplification maximale.

La mission s'est organisée en deux groupes pour la commodité de ses travaux : l'un chargé d'étudier les questions d'organisation et de simplification ; l'autre strictement dédié aux questions informatiques.

Réuni d'abord de façon bihebdomadaire, puis chaque semaine, le premier groupe associait des responsables de l'administration centrale et des représentants des réseaux, dont l'expérience de terrain a exercé une influence déterminante sur le déroulement des discussions.

Dans le domaine informatique, afin de bien situer nos systèmes actuels par rapport à l'état de l'art observé dans des grandes organisations de services et de définir de manière pertinente un cheminement vers une cible de modernisation, la mission a eu recours aux prestations du cabinet Gemini Consulting sélectionné dans le cadre d'un marché.

Des études ou des projets préexistants ont été enfin utilisés, notamment des travaux conduits au cours des dernières années par les services d'audit interne des directions⁷ ou par l'Inspection Générale des Finances⁸.

⁶ Nous estimons que ce nombre de correspondances est au niveau habituellement constaté dans ce genre d'exercice: c'est un phénomène connu des grandes organisations, qu'il existe un rapport de 1 à 10 au moins entre ceux qui écrivent un courrier et ceux qui ont eu l'intention, sans la mettre à exécution, de faire connaître leur opinion par écrit.

⁷ cf. liste en annexe 3.1.

⁸ Travaux sur la taxe d'habitation, la retenue à la source, l'analyse comparée des administrations fiscales dans neuf Etats comparables à la France.

Parallèlement, les cadres du ministère réunis au sein du centre de perfectionnement des cadres supérieurs (CPCS) travaillaient sur des projets connexes. Certains de leurs travaux ont été exploités autant que l'a rendu possible le calendrier de leur production.

4. Les rencontres avec les organisations syndicales et les associations professionnelles

La liste de ces contacts figure en annexe.

Les organisations fédérales ont été rencontrées formellement chacune à deux reprises. Des contributions écrites leur ont été demandées et figurent dans la même annexe (n°9).

Des représentants des organisations syndicales de niveau départemental ont été également systématiquement reçus à chaque déplacement de la mission en région, et deux fois à Paris.

Ont été également consultés l'ensemble des organisations professionnelles du secteur concerné : l'association des trésoriers-payeurs généraux, l'association des directeurs des services fiscaux, l'association professionnelle des comptables du Trésor et assimilés (APCTA), le syndicat national des directeurs départementaux et inspecteurs principaux du Trésor (SNDDIP), et l'association professionnelle des comptables de la Direction générale des impôts.

II. REMARQUES LIMINAIRES

Il semble nécessaire de répondre d'emblée à un certain nombre de préalables qui ont fait l'objet de discussions approfondies avec les organisations syndicales ou avec les agents, au sein des conventions interrégionales ou dans les courriers adressés à la mission.

1. Le terme d'usager a suscité la méfiance de certains agents

L'expression la plus claire de cette réticence a été formulée à Toulouse, lors de la première réunion avec les syndicats : « nous n'avons pas face à nous des usagers mais des redevables, des assujettis, auxquels nous appliquons la loi en vertu de dispositions de puissance publique ». De manière moins abrupte, il a souvent été souligné qu'il convenait de ne pas placer uniquement l'usager, mais aussi l'agent, au cœur de la réforme (organisations syndicales, Paris).

Sur le second point, nous confirmons, comme le manifestent d'ailleurs les multiples contacts que nous avons suscités, que la prise en compte de l'intérêt « des agents » a toujours été un élément essentiel de notre réflexion. La difficulté vient naturellement du fait que les agents ont des approches parfois contradictoires des problèmes posés, et des intérêts divergents, qui justifient la recherche d'une cohérence forcément non consensuelle.

Le premier argument nécessite plus de commentaires. Il est clair que l'impôt s'impose aux contribuables. Mais, parallèlement, il convient de veiller à ce que le plus grand nombre possible de citoyens y consentent. Plus nos administrations sauront prendre en compte leurs besoins et leurs attentes, mieux sera assurée la collecte des recettes publiques auprès de tous ceux qui, de bonne foi, entendent respecter la loi ; en contrepartie, seule une approche de ce type peut permettre de dégager les moyens en temps, en énergie et en personnels qualifiés, de nature à traiter le cas des contribuables

récalcitrants. Tous nos partenaires développés mettent cette distinction entre les contribuables de bonne foi (*compliant* en anglais, *complimiento* en espagnol), et contribuables récalcitrants, au cœur de leur démarche d'organisation. Ce qui est visé est bien une amélioration du service public.

2. Le débat sur les coûts

Dans de nombreuses interventions, on observe une forte réticence à rechercher une amélioration des coûts du service, qui s'ancre dans l'idée que le service public n'a pas de prix.

Nous estimons que la recherche d'un meilleur service au meilleur coût possible est une obligation. Cela implique un diagnostic précis sur les éventuels gains de productivité (suppression des doubles tâches, simplifications, mécanisation, informatisation des circuits de traitement du papier ou de l'information...) ou d'efficacité (amélioration des services, simplification des procédures, renforcement des contrôles automatiques ou individualisés). Le problème de savoir ensuite quel est l'équilibre souhaitable entre les administrations en termes de répartition de l'emploi public, c'est-à-dire en clair, quel est l'ordre de priorité à accorder au financement d'un emploi d'agent des finances, de magistrat, de policier ou d'instituteur, relève exclusivement du Gouvernement et du Parlement.

La recherche de l'efficacité de l'action administrative nous paraît donc relever du bon sens et non d'une idéologie.

3. Liaisons, coordination, restructuration...

De nombreuses propositions qui nous ont été faites, par courrier ou au cours des débats, consistaient à établir davantage de « liaisons » entre les services et à « coordonner » davantage leurs efforts, ce qui permettait d'éviter toute remise en cause des circuits ou des structures.

Conformément aux orientations de simplification données par le Ministre, nous avons systématiquement privilégié les solutions les plus simples aux problèmes posés. C'est l'intérêt des usagers, qui sont exaspérés de la complexité de l'organisation actuelle et des procédures qui leur sont imposées. C'est aussi l'intérêt des agents, qui n'ont nul besoin et nulle envie de tâches supplémentaires de liaison s'ajoutant à leurs travaux actuels⁹, mais de responsabilité et de compétence sur des travaux bien identifiés. C'est enfin celui de l'Etat : celui-ci doit allouer ses ressources humaines et financières à d'autres fins qu'à des fonctions de liaison qui s'analysent comme autant de contraintes et de coûts inutiles.

4. Le champ de la mission

La question s'est posée de savoir si la mission se limitait aux problèmes interdirectionnels qui avaient justifié son lancement (multiplicité des intervenants au cours de la chaîne de traitement des dossiers des contribuables) ou si elle abordait également les problèmes internes à chacune des directions.

Nous avons estimé que nous devons nous en tenir au champ de la fiscalité (assiette, contrôle et recouvrement de l'impôt). Dans ce domaine, les investigations se sont étendues à certaines

⁹ Une expression frappante a été employée par l'un d'entre eux à la convention de CERGY : "Nous sommes dans une toile d'araignée ; ne rajoutez pas des fils supplémentaires !"

procédures internes aux directions elles-mêmes. En revanche, ce rapport n'aborde pas directement un certain nombre d'autres questions :

- les fonctions de la DGCP étrangères au domaine fiscal (gestion des collectivités locales, secteur de l'épargne, comptabilité générale de l'Etat, contrôle de la dépense), ce qui explique que les élus locaux, principalement concernés par la partie du réseau affectée à la gestion comptable et financière des collectivités locales, n'aient pas fait l'objet d'une consultation formelle;

- l'activité domaniale de la DGI (gestion du domaine public) ;

- l'activité topographique de la DGI (service du cadastre) ;

- l'activité de surveillance de la Direction générale des douanes et des Droits Indirects.

S'agissant de cette dernière Direction, son activité fiscale est très particulière. Elle concerne essentiellement des taxes assises sur des marchandises, dont les plus importantes sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la TVA sur les importations extra-communautaires. Il s'agit dans la quasi totalité des cas de droits garantis ou payés au comptant. Cette activité ne pose donc pas les mêmes problèmes que dans les autres administrations fiscales. Ainsi la Douane ignore la distinction entre assiette et recouvrement ; les cloisonnements que l'on peut identifier entre cette administration et les autres concernent donc essentiellement la gestion de la TVA intracommunautaire en liaison avec la Direction générale des impôts. Ce point aurait nécessité une mission de vérification spécifique. Quant aux contributions indirectes, leur transfert de la Direction générale des impôts à la Douane s'est effectué très récemment à l'occasion de la mise en place du marché unique européen (1993). Elles avaient fait à cette époque l'objet d'une analyse précise, qu'il n'a pas été jugé utile de reprendre. La Douane n'est donc abordée, dans les développements qui suivent, que sous l'angle des liaisons nécessaires qu'elle doit assurer avec les administrations en charge de la lutte contre la fraude.

5. La gestion des ressources humaines

La question de l'éventuel « accompagnement social » des réformes que nous serions susceptibles de proposer a souvent été soulevée. Nous souhaitons sur ce point faire trois remarques.

D'abord, nous estimons relativement inappropriés les termes d'« accompagnement » ou de « volet » social. En termes d'organisation, il n'y a pas de séparation possible entre la gestion des ressources humaines et l'ensemble des autres composantes d'un projet. Les aspects sociaux – formation initiale et continue, requalification subséquente de certains agents, gestion des carrières, résidence administrative, mutations, liens à établir entre l'emploi occupé, sa qualification et sa rémunération, gestion des transitions vers un système cible – sont partie intégrante de toute démarche de changement.

En second lieu, notre rapport ne constitue pas la fin, mais le début d'une concertation que nous souhaitons longue et fructueuse avec les organisations syndicales et les agents de notre ministère. Il eût été de notre part illusoire de penser parvenir en l'espace de sept mois au règlement de l'ensemble des problèmes liés au cheminement du projet et au traitement des hommes qui l'auront en charge. Au demeurant, tout dépend dans ce domaine, du choix de la cible à atteindre. Le respect dû aux personnels exige que ces points soient traités avec beaucoup d'attention et de précision.

Se pose enfin le problème de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Notre rapport ne l'aborde pas à ce stade, des négociations ayant lieu par ailleurs, sur l'ensemble de l'administration sous l'égide du Ministre chargé de la Fonction Publique. Il va de soi que le résultat de ces négociations devra être intégré le moment venu dans la mise en œuvre du projet qui sera retenu.

6. Les concepts juridiques de base et la réalité

Tout au long des débats ont été évoqués deux concepts juridiques de nature, selon certains, à faire obstacle à toute modification des structures actuelles et de leur fonctionnement : **la « séparation » de l'assiette et du recouvrement**, transposition, dans le domaine des recettes, de la distinction qui prévaut entre l'ordonnateur et le comptable dans le domaine des dépenses ; et **la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable**, qui est présentée comme la base de son autonomie en termes de fonctions et d'organisation, et comme justifiant son intégration dans une administration différente de celle des services d'assiette.

a) *L'assiette et le recouvrement.*

La distinction entre les fonctions d'assiette et de recouvrement ne peut faire ici l'objet d'une analyse historique et juridique qui dépasserait le cadre du présent rapport. Pour faire court, on peut rappeler qu'elle provient des temps éloignés où, dans un système d'impôts directs de répartition, l'agent collecteur responsable d'une circonscription se portait garant vis à vis du Trésor d'un montant déterminé de recettes ; il pouvait ainsi arriver qu'il estimât nécessaire, pour y parvenir, d'en encaisser davantage, en en gardant parfois le surplus. En outre, la répartition entre contribuables des montants à recouvrer étaient déterminée de manière très décentralisée, avec intervention des autorités locales. C'est pour corriger ce système, parfois générateur d'abus, que la pratique de l'établissement de « rôles d'imposition » se généralisa à partir du XVIII^{ème} siècle. Au terme d'une longue évolution, que l'Ancien Régime n'avait pu mener à bien, la fonction de collecte fut enfin distinguée de celle d'assiette, à l'aube du XIX^{ème} siècle.

Mais **cette distinction juridique** ne justifie nullement une **séparation physique entre les services en charge des deux fonctions**, et encore moins une **séparation entre deux administrations différentes**. Le service de la redevance de la Direction générale de la comptabilité publique ainsi que les services de la Direction générale des douanes et des droits indirects, ne connaissent pas cette séparation. La Direction générale des Impôts comporte en son sein des services d'assiette et des services de recouvrement. Les URSSAF ne font aucune distinction dans leur organisation entre les agents qui en sont chargés. C'est également le cas des administrations fiscales de tous les pays développés ; et la raison en est que la réalité est actuellement très différente de ce qu'elle était au temps des fermiers généraux.

D'abord parce que **de nombreux impôts sont autoliquidés**, c'est-à-dire que le contribuable calcule lui-même ce qu'il doit, aux termes de la loi, et déclare ses bases d'imposition en même temps qu'il s'acquitte de son impôt. Il n'y a pas là de service d'assiette à proprement parler, mais un service unique qui réceptionne la déclaration et le paiement, et procède à un contrôle *a posteriori*. C'est le cas pour la TVA, l'impôt sur les sociétés, les taxes assises sur les salaires, l'impôt sur la fortune.

Les autres impôts font l'objet d'un calcul par l'administration et donnent lieu à l'émission d'un « rôle » (qui se matérialise pour le contribuable par l'avis d'imposition) sur la base d'une déclaration (impôt sur le revenu) ou d'une évaluation administrative (taxe foncière, taxe d'habitation). **Mais encore faut-il savoir ce qu'on appelle un rôle**. Cette notion avait un sens lorsque l'administration dite d'« assiette » procédait elle-même au **recensement** des bases d'imposition, en établissait les « rôles », et les transmettait sous forme de listes aux trésoriers, qui les prenaient en charge, et sous forme de rôles individuels aux contribuables. Il n'y avait pas dans ce cas de contrôles *a posteriori*.

L'application de cette notion aux impôts déclaratifs est en revanche assez artificielle.

Dans ce cas en effet, les « services d'assiette » ne font en réalité que procéder dans un premier temps à **l'enregistrement et au calcul de l'impôt dû, sur la foi des déclarations**. La procédure par laquelle ces fichiers informatiques doivent être juridiquement validés par le préfet, qui délègue ce pouvoir au directeur des services fiscaux, puis formellement pris en charge par le Trésorier-payeur général, chef des services de recouvrement, pour être ensuite placés sous la responsabilité d'un comptable, ne semble plus parfaitement adaptée à la réalité.

Cette procédure est censée garantir la sécurité des opérations. Mais dans la réalité, aucun contrôle n'est fait à ce niveau. Les services d'assiette communiquent le montant des impôts, calculés à partir des déclarations, aux services de « recouvrement », et les contribuables les acquittent spontanément pour plus de 90% de leurs montants (94% pour l'impôt sur le revenu et 91% pour la taxe d'habitation¹⁰). S'il y a des « rôles » émis directement par l'administration, ils se limitent à proprement parler d'une part aux impositions émises par les services fiscaux à la suite de contrôles, d'autre part aux impositions foncières, qui portent sur des bases recensées et non déclarées.

Quant aux risques déontologiques qui peuvent se présenter, ils ne portent que sur des cas particuliers, et le plus souvent à l'intérieur de chaque service (dégrèvements de complaisance accordé par les services d'assiette, délais de complaisance accordés par les services de recouvrement ; absence de mise en recouvrement d'un rôle par un agent d'assiette, ou demande indue d'admission en non valeur par un agent de recouvrement). Toutes les organisations qui ont ce type de problème le règlent par un contrôle interne rigoureux.

Tout cela ne préjuge en rien de la validité de la distinction entre ordonnateurs et comptables dans le domaine du contrôle de la dépense, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales. Mais l'application de cette distinction au domaine des recettes nous semble devoir être repensée. Elle ne nous paraît pas devoir être, en tout cas, un facteur de blocage qui s'opposerait aux évolutions nécessaires.

b) La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Le droit financier public comporte la notion de "responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable", à partir de laquelle il peut être engagé sur ses fonds personnels pour avoir commis une malversation, omis de recouvrer une cote, ou, plus souvent, pour avoir payé à tort une dépense mal justifiée. Cette notion est fortement ancrée dans les services, comme reflétant le respect tout particulier dû aux fonds publics qu'ils manipulent.

Là encore, la réalité telle qu'elle se présente est un peu plus complexe. Un contrôleur des impôts qui omet de mettre une cote en recouvrement, ce qui porte préjudice à l'Etat, ne verra engager que sa responsabilité administrative ; un comptable qui ne la recouvre pas, une fois qu'elle a été mise en recouvrement par le service d'assiette, engagera de manière beaucoup plus lourde sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; il pourra voir cette somme mise personnellement à sa charge par le juge des comptes ou par l'administration, sous la forme d'une procédure de « mise en débet ». Or dans la réalité, 98 % des débits sont « remis » c'est-à-dire annulés, par le Ministre des Finances, à la suite d'un examen par ses services, le reste étant au moins partiellement couvert par l'assurance des comptables.

Nous observons enfin que ce concept n'est en vigueur dans aucun autre pays développé.

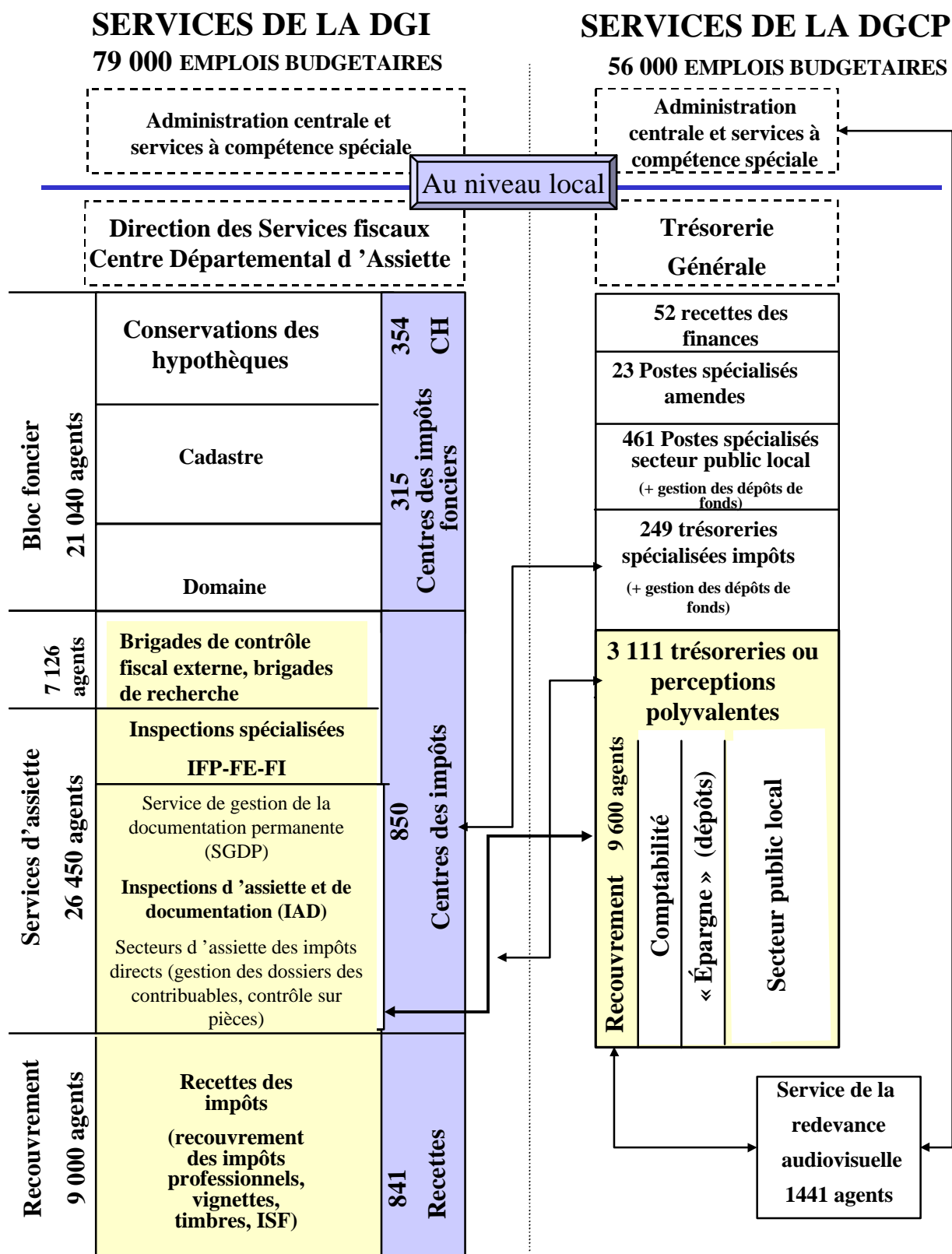
¹⁰ Encore ce taux n'est-il que celui des paiements à l'échéance. Le taux de recouvrement brut au 31.12 de l'année N+1 (c'est-à-dire après les premières relances amiables mais aussi après les premiers actes de poursuite) lui est supérieur de 2%, soit, ici, 95,6%.

A priori, le fait qu'un fonctionnaire soit responsable paraît en soi une bonne chose. Mais, de même que le principe de distinction entre l'assiette et le recouvrement, le principe de responsabilité ne justifie en aucune manière, comme nous l'avons vu ci-dessus, un cantonnement du comptable dans une administration différente de celle de l'assiette. Il fonde simplement, tout au moins fonctionnellement¹¹ la responsabilité spécifique de l'agent chargé du maniement des fonds, et la correspondance entre les encaissements réalisés ou les paiements effectués et les justifications qui leur sont apportées. Une telle responsabilité peut être exercée dans toute forme d'organisation dès lors qu'un contrôle interne convenable, fondé sur des règles claires, garantit le comptable contre toutes les injonctions contraires à l'exercice légal de sa mission, comme il devrait en être de tous les fonctionnaires qui ont pour devoir de ne pas obéir à un ordre illégal.

¹¹ Il justifie également une indemnité spécifique de responsabilité.

7. Les administrations fiscales en chiffres

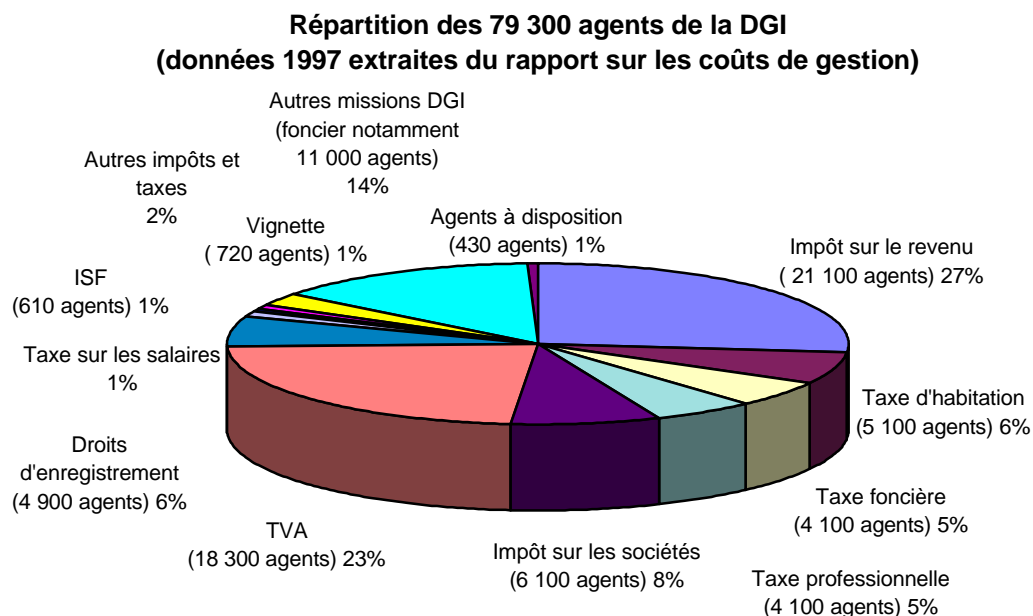
*Structures et personnels de la Direction générale des impôts
et de la Direction générale de la comptabilité publique
(chiffres arrondis)*



Répartition des effectifs par mission

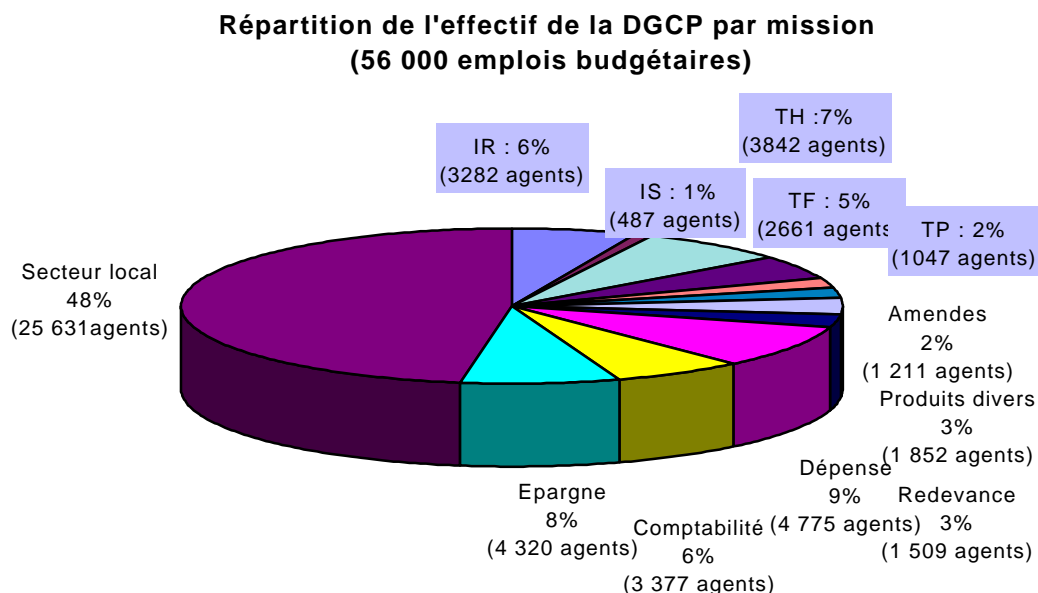
1. Direction Générale des Impôts

A la Direction Générale des Impôts, 86% des 79 300 agents sont affectés à la gestion des impôts, la gestion du domaine foncier étant la principale mission annexe. L'IR et la TVA mobilisent chacun un quart du total des agents, suivis de l'IS (6 100 agents). Les taxes locales représentant chacune entre 5% et 6% de l'effectif.



2. Direction Générale de la Comptabilité Publique

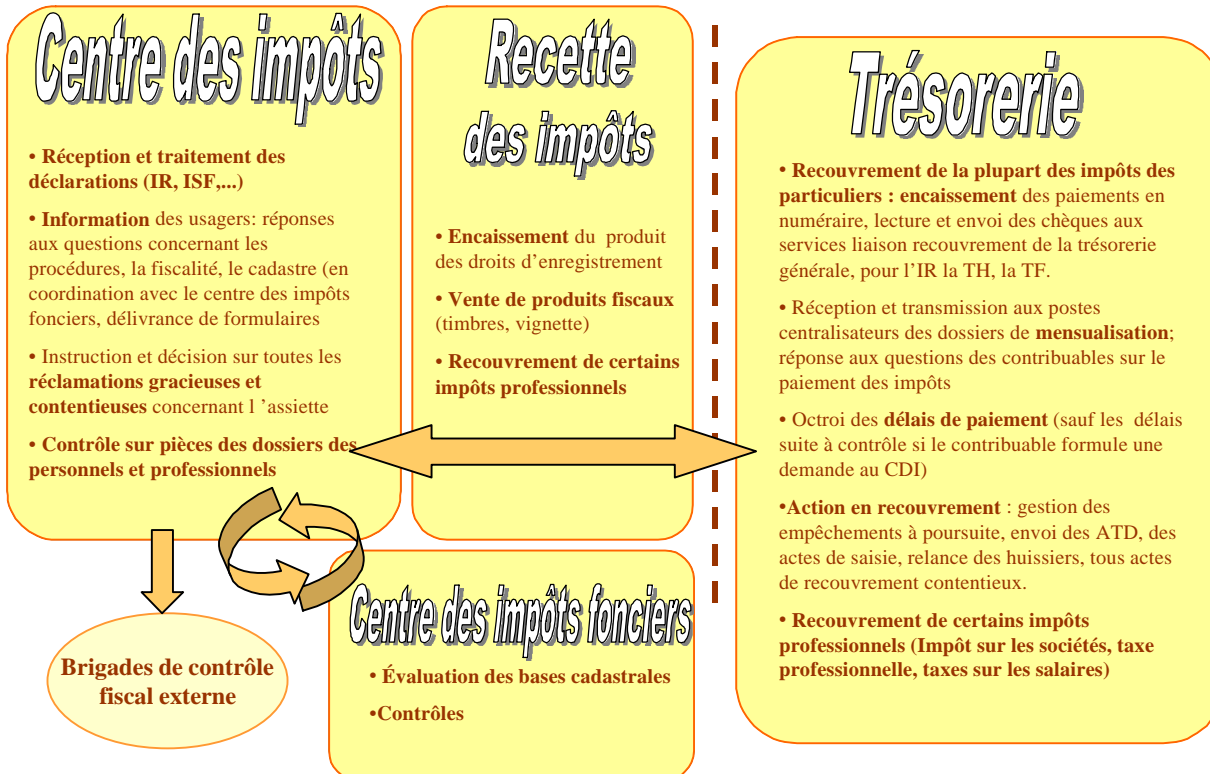
La gestion des impôts occupe une part minoritaire des effectifs de la Direction Générale de la Comptabilité Publique : 11 400 agents sur 56 000, soit 20%. L'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation mobilisent plus de la moitié de ces effectifs (environ 7 000 agents) suivis de la taxe foncière puis de la taxe professionnelle. Parmi les autres tâches de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, la gestion du secteur local est prépondérante : 25 600 agents, soit pratiquement la moitié des effectifs totaux. A l'opposé, celle de la taxe sur les salaires occupe 57 ETP



Répartition actuelle des compétences fiscales

DGI = Assiette, contrôle et recouvrement

DGCP = Recouvrement



P R E M I E R E P A R T I E

LA MULTIPLICITE DES INTERLOCUTEURS ET LA COMPLEXITE DES PROCEDURES LE DIAGNOSTIC

-=-=-=-=-=-

Dans la plupart des cas, le diagnostic technique qui a pu être fait avec l'aide des administrations répond à des préoccupations parfaitement exprimées par les usagers et les agents, et le traitement de ces questions apparaît pour tous comme parfaitement convergent avec les intérêts de l'Etat. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix de traiter, à chaque étape de l'analyse, de ces trois points de vue - usagers, agents, Etat - afin de nous assurer à chaque pas de la convergence des intérêts de chacune des parties prenantes à notre démarche.

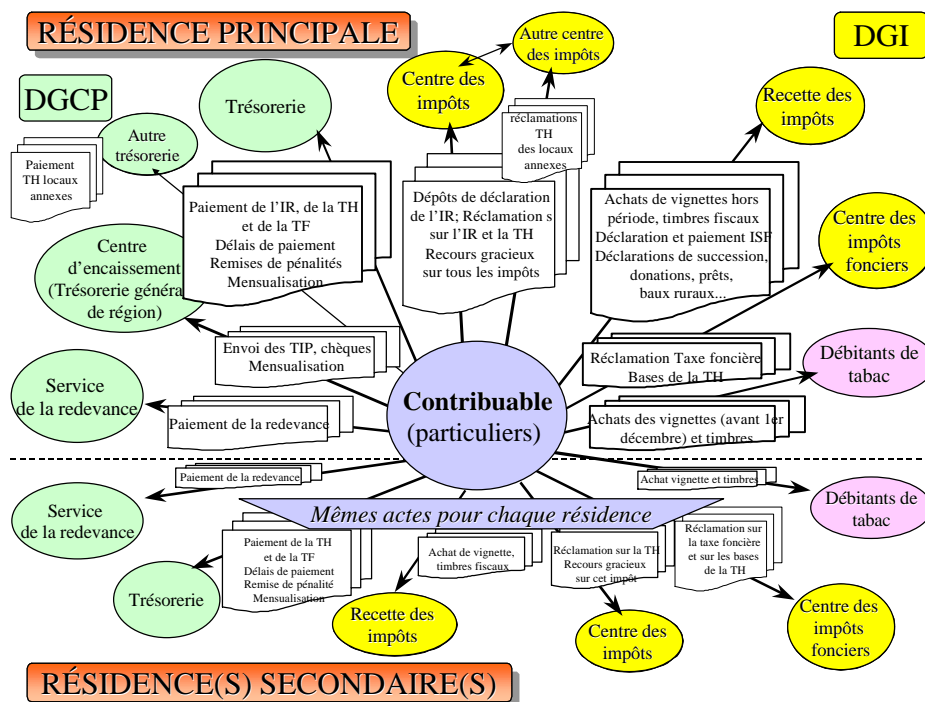
Disons d'emblée que **notre système de gestion de l'impôt fonctionne, et fonctionne même relativement bien pour ce qui concerne sa mission administrative et financière qui est d'asseoir l'impôt et de le recouvrer**. Dans leur immense majorité, les Français sont respectueux de la loi ; le **taux de recouvrement spontané** des impôts émis par voie de rôle, si l'on excepte les rôles issus des contrôles fiscaux¹², atteint environ 94% pour l'IR et 91% pour la TH ; le pourcentage des entreprises qui sont reconnues défaillantes en matière de TVA est de 4 %¹³, ce qui inclut des entreprises en difficulté financière. **La compétence, le dévouement, la disponibilité, les qualités déontologiques des agents sont reconnus par tous les sondages effectués**. Les déclarations, sauf accident, sont régulièrement enregistrées ; les avis d'imposition sont correctement calculés et émis à bonne date ; les recouvrements sont effectués avec diligence et sans risques significatifs de détournement.

Les choses se compliquent lorsqu'on interroge les usagers et les agents sur l'organisation des circuits de traitement de la chaîne fiscale, qui va du calcul au recouvrement de l'impôt. **Un contribuable qui n'a pas de résidence secondaire a normalement affaire à au moins cinq interlocuteurs pour faire le tour de ses obligations fiscales** : un centre des impôts (DGI) ; un centre des impôts fonciers (DGI), pour les questions d'assiette de la taxe foncière et de la taxe d'habitation ; une trésorerie pour payer son impôt (DGCP) ; le service de la redevance audiovisuelle (DGCP) ; et la recette des impôts (DGI) s'il n'a pas acheté sa vignette à temps auprès d'un débitant de tabac. S'y ajoutent autant de couples d'interlocuteurs qu'il a de résidences secondaires, sachant que l'impôt sur la fortune se déclare et se paie enfin à la recette des impôts (et non à la trésorerie). Le lieu de la résidence principale n'est pas forcément le même que celui d'un local annexe, comme un parking, ce qui peut mettre en jeu un nouveau couple d'interlocuteurs fiscaux. Les délais de paiement s'accordent à la trésorerie, les dégrèvements au centre des impôts, les réclamations sur l'évaluation d'un bien immobilier au centre des impôts fonciers de son ressort.

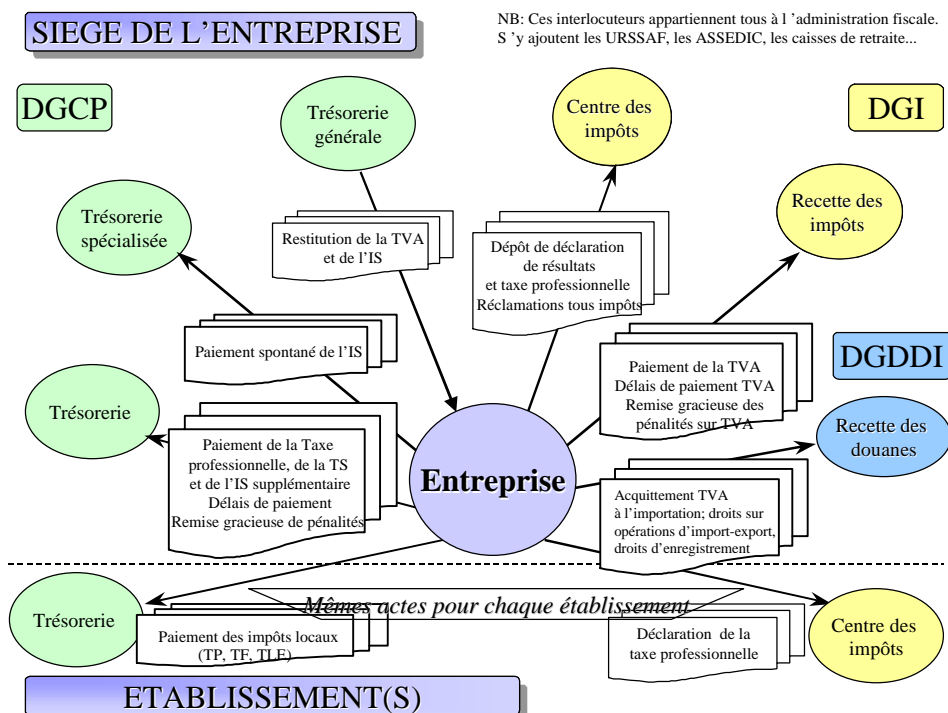
Cette situation est décrite, de manière forcément simplifiée, dans le schéma suivant.

¹² pour lesquels il n'est que d'environ 30 % ; ce point fera l'objet de développements ultérieurs.

¹³ Taux de défaillance au fichier des redevables professionnels.



Les sociétés ou autres personnes morales ont pour leur part au moins quatre interlocuteurs au lieu de leur siège (recette des impôts pour la TVA ; centre des impôts pour le dépôt des déclarations courantes ; trésorerie du lieu du siège et des différents établissements pour le paiement de la taxe professionnelle, de la taxe sur les salaires si elles ne sont que partiellement ou pas éligibles à la TVA, trésorerie spécialisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés, trésorerie du siège, jusqu'à présent, pour l'impôt sur les sociétés en cas de redressement). Si elles sont importatrices, c'est le réseau de la Direction générale des douanes qui reçoit les encaissements de TVA sur les importations. Enfin, la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires sont acquittées dans chacune des trésoreries dont dépendent leurs établissements pris un à un.



Cette situation est aberrante en termes d'organisation. Les usagers sont susceptibles d'être renvoyés d'un service à l'autre. Les agents, dont les informations ne peuvent qu'être de ce fait mal partagées, voient leur travail compliqué par des tâches de liaison et surtout par l'absence de maîtrise d'un dossier dont on trouve des éléments dispersés en plusieurs lieux. L'Etat ne peut qu'y perdre en efficacité, en coûts indus de coordination et en possibilités de contrôle et de recoupement. Mais il s'agit d'une organisation ancienne, qui est censée garantir la sécurité des procédures, qui assure jusqu'à présent sans heurts le financement de l'Etat, et qu'il est donc peut-être injuste de critiquer à partir d'une analyse théorique, même si une telle complexité est inconnue de nos partenaires étrangers¹⁴.

La mission a donc cherché si notre organisation était adaptée ou non aux besoins actuels de nos concitoyens, des personnels de notre ministère, et de l'Etat. Les développements qui suivent retracent d'une part le diagnostic de l'existant vu par les usagers, d'autre part l'analyse qui peut en être faite au regard des intérêts des agents et de l'Etat.

Trois constats, largement partagés, se dégagent de ces investigations. Notre administration souffre de **cloisonnements excessifs et pénalisants** ; elle enregistre un **retard manifeste dans la modernisation des outils et même des concepts de base fondant son organisation**, et notamment dans **l'utilisation des technologies de l'information** ; s'ajoute à cela **une complexité étouffante** des législations comme des réglementations ou des procédures, y compris dans les méthodes internes de traitement des dossiers.

*

¹⁴ Tous nos partenaires développés, si l'on exclut le domaine des douanes, disposent désormais d'une administration fiscale unique (après des plans de réorganisation, voire des regroupements d'administrations différentes), comme le décrit le rapport d'analyse comparative établi par l'Inspection générale des Finances.

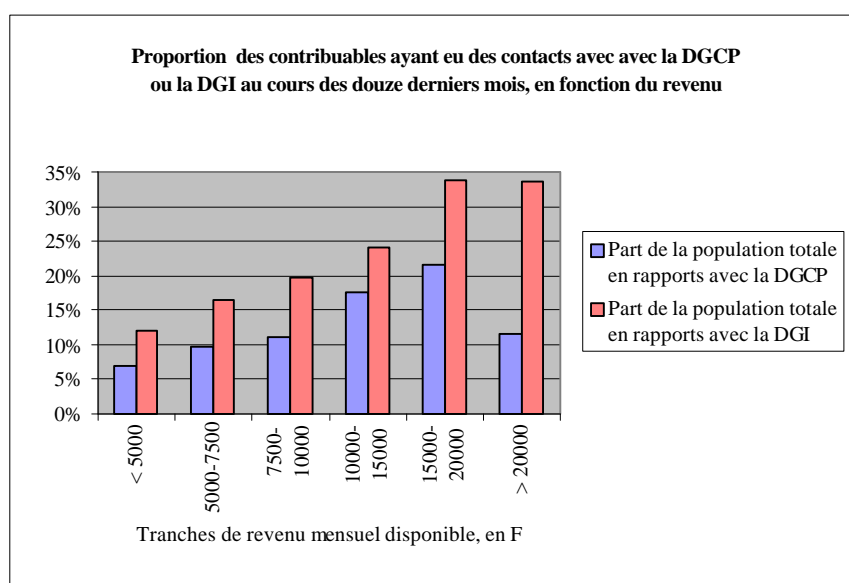
CHAPITRE I LE DIAGNOSTIC DES USAGERS

Il convient avant tout de préciser qui est l'utilisateur dans nous allons parler. Sont, naturellement, "usagers" de l'administration fiscale tous les particuliers imposables ou non, et tous les organismes résidents sur le territoire français. Mais, une grande partie de ces "usagers" n'a en fait avec l'administration fiscale qu'un rapport extrêmement simple, qui se limite au dépôt d'une déclaration et à l'envoi, le plus souvent postal, d'un moyen de règlement. Le problème se pose donc pour les autres, qui recherchent ou sont contraints d'avoir, pour diverses raisons, **un contact plus élaboré** avec les services. **C'est en ce sens que sera donc employé le mot « contact »** dans la suite de ces développements.

Avant toute chose, et pour mieux cerner les enjeux, il importe donc d'apprécier globalement **le volume des contacts** des usagers avec les administrations fiscales. Faute d'éléments internes de chiffrage, les sondages nous offrent sur ce point de précieux points d'appui.

Les diverses enquêtes qui ont été réalisées montrent que les rapports des usagers professionnels avec les administrations fiscales sont plus fréquents que ceux des particuliers, très épisodiques.

S'agissant des **usagers particuliers**, les études révèlent que 36 % d'entre eux ont eu, au cours des douze derniers mois, un contact ou davantage par tous moyens (courrier, téléphone, déplacement), avec le Trésor public, les services fiscaux, ou l'une et l'autre de ces administrations, pour un autre motif que le dépôt de la déclaration ou l'envoi postal de règlements. La proportion de personnes ayant eu ce type de contact avec les services de la Direction générale des impôts (services fiscaux) semble significativement supérieure à celle des usagers qui se sont mis en rapport avec le Trésor public pour des raisons liées à la fiscalité, quel que soit le niveau de revenu (cf. graphique ci-après). **Au total, 25 % des particuliers ont déclaré avoir eu des contacts avec les services fiscaux au cours des 12 derniers mois, contre 14 % avec le Trésor public**¹⁵.

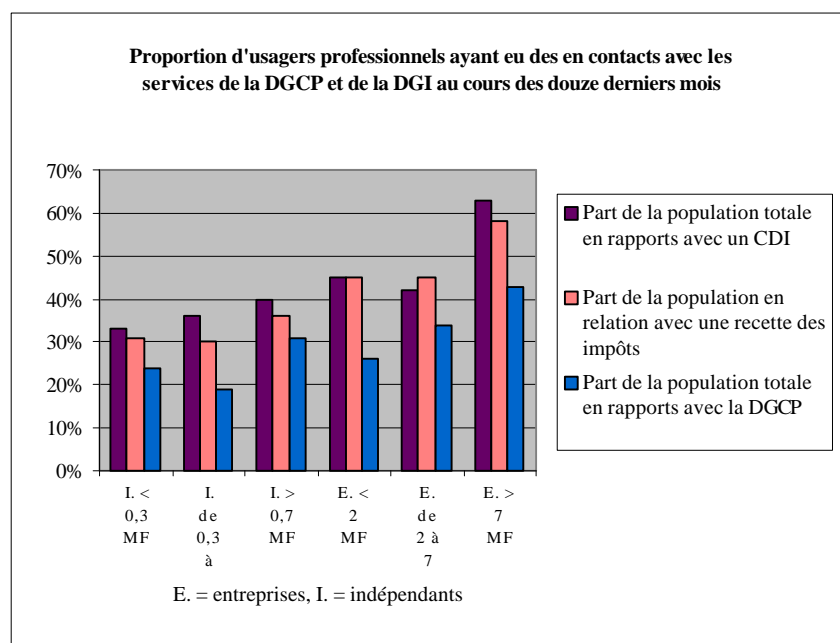


¹⁵ Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec une certaine prudence, une partie des usagers ne faisant pas clairement la différence entre les deux administrations ayant pu fournir une réponse aléatoire ou involontairement inexacte sur l'identité du service contacté.

En moyenne, les particuliers auraient ainsi un ou plusieurs contacts avec l'administration fiscale (DGI et DGCP) une fois tous les trois ans¹⁶. Ces résultats bruts doivent être nuancés en considération du fait que, parmi les particuliers en rapports avec l'administration fiscale, une proportion non négligeable (environ la moitié dans l'enquête précitée) ont eu en réalité plusieurs contacts avec les services. Ainsi, compte tenu des démarches multiples, la fréquence des contacts des particuliers avec l'administration fiscale est environ **une fois tous les 1,7 an**¹⁷.

En réalité, il s'avère qu'environ les deux tiers des particuliers n'ont que des relations très épisodiques avec les administrations fiscales. Parmi le tiers qui déclare avoir eu des contacts avec celles-ci, on observe en effet une frange importante « d'abonnés », dont les contours ne peuvent pas, toutefois, être très précisément délimités¹⁸. Quel que soit l'angle d'analyse, il apparaît que pour la grande majorité de nos concitoyens, le contact élaboré avec les administrations fiscales, hors procédures de déclaration ou de paiement demeure un événement relativement exceptionnel.

• **Les contacts des professionnels avec les administrations fiscales sont plus nombreux : 64 % des entreprises et 51 % des indépendants** déclarent avoir eu des contacts élaborés avec les administrations fiscales au cours des douze derniers mois. La fréquence de ces contacts varie également en fonction de la taille de l'activité (cf. graphique ci-après). En moyenne, les entreprises ont des contacts une fois tous les 1,5 an, et les indépendants une fois tous les deux ans¹⁹.



¹⁶ La fréquence des contacts avec les services du Trésor public serait d'une fois tous les sept ans, celle des contacts avec les Services fiscaux d'une fois tous les quatre ans.

¹⁷ Soit une fois tous les quatre ans environ pour les services du Trésor public, et d'une fois tous les 2,5 ans pour les Services fiscaux (cf. étude SOFRES précitée, combinaison des données fournies pp. 42 et 44 sur les contacts multiples). Il s'agit-là d'une estimation par défaut, le nombre de contacts au-dessus de trois n'étant pas connu.

¹⁸ L'enquête interne de la DGCP d'août et septembre 1999 met en évidence une proportion d'environ 30 % de contacts « habituels » dans les trésoreries de l'échantillon, mais cette donnée doit être considérée avec prudence, comme s'appliquant à l'ensemble des contacts des postes, y compris hors du secteur recouvrement.

¹⁹ Si l'on tient compte des démarches multiples, la fréquence moyenne des contacts avec l'administration fiscale s'établit à un an pour les entreprises, et 1,3 an pour les indépendants (cf. étude IFOP, combinaison des chiffres fournis p. 11).

A. des cloisonnements mal ressentis, transformant parfois le contribuable en « balle de ping-pong »

1. La séparation fonctionnelle entre les réseaux

Pour tous les publics, la démarcation entre les compétences de la DGI et la DGCP, parfaitement connue des agents, puisqu'elle est un élément de leur environnement familier, apparaît beaucoup moins « naturelle » pour les usagers de « l'administration fiscale » globalement considérée.

Environ la moitié de nos concitoyens ignorent la répartition exacte des compétences entre le Trésor public et les services fiscaux ; encore s'agit-il probablement d'un pourcentage sous-estimé, compte tenu des erreurs constantes commises sur ce point par la presse ou même par de hauts responsables²⁰.

La proportion de contribuables, particuliers ou professionnels, méconnaissant totalement la différence entre les deux réseaux est significative. Elle atteint 10 % de la population¹ visée, soit 3,6 millions de nos concitoyens. En outre, le niveau de notoriété de cette distinction est corrélé avec le niveau des revenus²¹.

Chez les particuliers, la fonction d'encaissement du Trésor public est bien connue, puisque 84 % la citent parmi les attributions du réseau de la DGCP¹¹. Les métiers d'assiette et de contrôle sont en revanche moins bien localisés, puisque 27 % des particuliers ignorent totalement leur rattachement aux services fiscaux²². Cette proportion augmente à mesure que l'on descend dans l'échelle des revenus²³. Le terme même d'« assiette », si usité dans le vocabulaire courant de l'administration fiscale, n'est évocateur que pour une fraction minime de la population²⁴. Le caractère peu intelligible de la distinction entre assiette et recouvrement explique qu'une proportion constante (10 %) de contribuables qui font un déplacement s'adressent au même service pour obtenir un dégrèvement et un délai de paiement²⁵, ce pourcentage ne tenant pas compte des erreurs commises par téléphone, qui ne sont pas moins irritantes. Même les usagers effectuant des déplacements auprès de

²⁰ C'est une évidence. Il est si fréquent que la presse écrite ou la télévision conseillent au public de déposer les déclarations « à la perception » ou de payer « aux impôts » qu'il a été proposé à la convention d'Avignon...de « rééduquer » la population. Dernièrement un préfet, intervenant à la télévision, a promis que « le Trésor public » accorderait des dégrèvements.

²¹ 21 % des contribuables disposant de moins de 7500 F de revenus mensuels méconnaissent complètement la distinction entre Trésor public et Services Fiscaux. Cette proportion tombe à 8 % pour les contribuables jouissant de plus de 20 000 F de revenus mensuels. L'enquête qualitative IPSOS révèle néanmoins que les règles exactes de partage des compétences sont très imparfaitement connues des catégories socioprofessionnelles supérieures.

²² Cet ordre de grandeur est corroboré par l'étude conduite en septembre 1999 dans les secteurs de Boulogne et de Saint-Pol par la Trésorerie générale et la Direction des services fiscaux du Pas-de-Calais : 36 % des contacts avec les trésoreries au cours du mois de septembre concernaient des questions d'assiette. L'enquête interne de la DGCP d'août et septembre 1999 donne une proportion inférieure d'erreurs : 14 % des usagers auraient contacté à tort les trésoreries pour des questions d'assiette.

²³ Les fonctions d'assiette et de contrôle sont connues de plus de 80 % des ménages disposant de plus de 15 000 F de revenus mensuels, mais de moins de 65 % des ménages disposant de revenus inférieurs à 7 500 F.

²⁴ 16 % seulement des particuliers interrogés citent la détermination de l'assiette parmi les attributions des services fiscaux. (cf. étude précitée, p. 8).

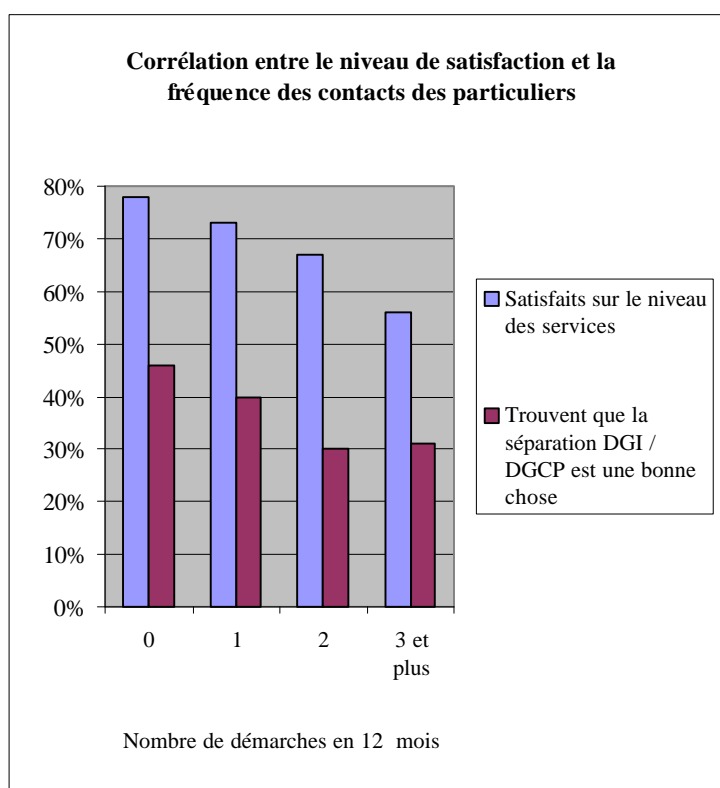
²⁵ D'après l'enquête de la mission d'études et de liaison (MEL) de la DGI, datant d'octobre 1999, environ 10 % des visiteurs se déplaçant pour une question de taxe d'habitation ont sollicité du CDI à la fois un délai de paiement et une remise gracieuse. Ce pourcentage est quasiment identique dans les résultats des enquêtes faites par la DGCP à la sortie des trésoreries en septembre et octobre derniers.

l'administration fiscale, et donc *a priori* plus familiers de son organisation, déplorent son manque de lisibilité²⁶.

La distinction, très claire pour les agents, entre l'octroi de **délais de paiement**, qui relève des services chargés du recouvrement, le « **recours gracieux** », qui consiste à demander aux services chargés de l'assiette une mesure de bienveillance au vu d'une situation financière difficile, et le « **recours contentieux** », par lequel le contribuable invoque un motif de droit pour obtenir un dégrèvement, est particulièrement floue dans l'esprit de nos concitoyens, et aboutit fréquemment à ce qu'ils soient renvoyés d'un service à l'autre.

On retrouve chez les entreprises et les professionnels indépendants des niveaux de méconnaissance comparables à ceux observés chez les particuliers : 28 % des entreprises et 33 % des indépendants ayant effectué des démarches auprès de l'administration fiscale indiquent par exemple s'être adressés à une trésorerie pour le règlement de la TVA^{III}, alors que celui-ci doit s'effectuer auprès des recettes des impôts.

La dichotomie entre le Trésor public et les Services fiscaux laisse indifférente près de la moitié des contribuables. Elle crée cependant une certaine forme d'impatience chez les particuliers ayant effectué une ou plusieurs démarches, exposés de ce fait à la gêne pratique occasionnée par un partage des compétences mal connu. On observe, en effet, **une corrélation étroite entre la bonne ou mauvaise opinion sur la séparation Trésor public / services fiscaux d'une part, et le nombre de démarches effectuées au cours des douze derniers mois d'autre part**. On constate une corrélation identique pour le niveau de satisfaction sur la qualité du service rendu. Le graphique ci-après²⁷ illustre ces corrélations, étant observé **qu'en tout état de cause plus de la moitié des particuliers estiment regrettable la séparation entre les deux réseaux**.



²⁶ Cette proportion est de 17 % des visiteurs des CDI environ d'après les enquêtes de la MEL de juin 1999 et d'octobre 1999.

²⁷ On observe un phénomène analogue, bien que légèrement moins marqué, chez les entreprises et les professionnels indépendants (cf. étude IFOP précitée, pp. 45 et 47).

Chez les publics professionnels, l'appréciation négative sur les découpages fonctionnels actuels est beaucoup plus nette^{IV} : **l'existence de plusieurs services chargés d'encaisser les paiements est condamnée par 56 % des entreprises et 44 % des indépendants²⁸** ; la séparation entre services d'assiette et services de recouvrement est **jugée négativement par 60 % des entreprises et 49 % des indépendants**.

L'étude qualitative IPSOS fait nettement ressortir **l'irritation des contribuables subissant la complexité des partages de compétence**, avec le sentiment pénible que « *tout le monde se renvoie l'ascenseur* »²⁹, qu'il s'agisse des déplacements ou des contacts téléphoniques où l'on est obligé « *de raconter à chaque fois son problème* ». Certains contribuables voient donc dans la fusion pure et simple des administrations fiscales sous une même hiérarchie la solution aux désagréments provoqués par la dualité actuelle : « *Ca ne devrait faire qu'un, il y a un patron de trop, c'est la lourdeur administrative* » analyse l'un d'eux³⁰.

2. Une segmentation territoriale peu lisible

Une difficulté supplémentaire pour les usagers vient du fait que **les ressorts territoriaux des deux réseaux ne coïncident pas forcément**, et peuvent représenter, dans certains cas, un défi à la logique. Certains ressorts géographiques de postes du Trésor public³¹, particulièrement en zone urbanisée, rassemblent ainsi des secteurs relevant de centres des impôts distincts. Un contribuable changeant de résidence à l'intérieur du ressort territorial d'une trésorerie pourra ainsi changer de gestionnaire fiscal, mais relever toujours d'un même poste de la DGCP.

En milieu urbain, la faible étendue des ressorts territoriaux des administrations fiscales est mal comprise par l'utilisateur, qui ne parvient pas à admettre qu'un déménagement à l'intérieur d'une même agglomération, voire d'un même arrondissement, puisse entraîner un changement complet d'interlocuteurs. On peut dépendre de deux centres d'impôts et de deux trésoreries pour un appartement et un parking situés dans deux immeubles se faisant face dans la même rue, sans que la trésorerie gérant le parking ne dispose du RIB du redevable, pourtant disponible dans la trésorerie voisine. Les changements d'adresse, en particulier pour les contribuables mensualisés, sont souvent sources d'anomalies de traitement, et la brochure d'information éditée à ce sujet par l'administration centrale manifeste cette complexité (cf. annexe n°3.2.3). Un des usagers parisiens sondés suggère même : « *Pourquoi ne pas toujours dépendre d'un même CDI ?* ».

²⁸ Une contribuable de Paris, professionnel indépendant, juge même cette situation « *scandaleuse* » (Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999).

²⁹ Enquête IPSOS, Lille, 30/07/1999. Dans le cadre de la convention interrégionale de Lille, un agent évoquait le « *parcours du combattant* » de l'utilisateur. Au cours de la réunion syndicale tenue à Vichy, à l'issue de la convention, trois syndicats sur les quatre représentés ont vivement réagi aux propos du quatrième, qui estimait que le système fonctionnait convenablement.

³⁰ Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999. Un autre contribuable s'exprime plus crûment : « *Ca ne devrait faire qu'un, on s'embêterait moins pour les déplacements* » (Lyon, 28/09/1999). Pour une émission diffusée sur FR3 ("Les coulisses du Trésor") un contribuable s'étonnant qu'on l'envoie pour un dégrèvement à l'autre bout de la ville alors que c'est, à son avis, la "même maison", se fait longuement corriger par une explication en règle de la distinction entre assiette et recouvrement.

³¹ En moyenne, dans un échantillon composé des départements de l'Aveyron, de la Creuse, de la Corrèze, de l'Eure-et-Loir, du Gers, de la Haute-Garonne, de l'Ille-et-Vilaine, du Rhône et des Yvelines, rassemblant 316 trésoreries, 11 % de celles-ci relèvent simultanément de deux centres des impôts. Dans un département comme celui des Yvelines, la proportion de trésoreries dans cette situation, voisine de 40 %, est particulièrement élevée.

Certaines règles de compétence territoriale ne sont pas claires. Les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés sont ainsi fondées à se demander pourquoi le recouvrement amiable de l'impôt sur les sociétés est confié à une trésorerie spécialisée³², alors que le recouvrement contentieux est assuré par la trésorerie du lieu de résidence.

Plus que les découpages territoriaux eux-mêmes, auxquels il peut encore s'adapter, **c'est le cloisonnement qui en résulte qui représente la plus forte gêne** pour nos concitoyens. L'étanchéité de systèmes d'information enfermés dans une logique territoriale est incompréhensible au sens commun. « *Tout est informatisé maintenant, donc ça devrait suivre* » pense, à notre avis à forte juste raison, un contribuable^V.

Les difficultés de gestion de la mensualisation, liées pour partie à l'absence d'identifiant unique mais aggravées par ce cloisonnement, sont une source d'étonnement mêlé d'inquiétude pour le contribuable victime des défaillances d'une procédure passablement compliquée. Les contrats de mensualisation étant gérés dans le cadre du ressort des départements informatiques du Trésor, tout déménagement à l'extérieur de la circonscription relevant du département informatique (DI) d'origine est susceptible de donner lieu à des erreurs, voire à des doubles prélèvements, lorsque l'utilisateur n'a pas scrupuleusement respecté une procédure de transfert dont il ne peut concevoir de lui-même toute la complexité³³.

B. Des services « difficiles à joindre » : le problème de l'accessibilité des réseaux

1. Les déplacements

a) D'une manière générale la proportion des usagers qui se déplacent est relativement faible, mais représente une masse importante.

Sur ce point, les différences de comportement entre les particuliers et les professionnels s'estompent. Les déplacements semblent concerner chaque année environ 20 % de l'ensemble des usagers³⁴, entreprises, indépendants, ou particuliers, pour autant qu'on puisse l'estimer malgré l'absence totale de chiffres détenus par les administrations sur ce point.

Cela correspond à entre **7 et 9 millions de visites**, répartis à peu près à égalité entre les centres des impôts et les trésoreries, soit en moyenne environ 5 visites par jour en trésorerie et 19 visites par jour dans un CDI, une recette ou un Centre des impôts fonciers. Ainsi, la fréquence des déplacements des usagers auprès des administrations fiscales est probablement du même ordre de grandeur que celle des déplacements en préfecture ou en sous-préfecture³⁵. L'aspect contre-intuitif de ces chiffres pour les agents – qui constatent fréquemment des phénomènes d'encombrement aux guichets – provient du fait que ces déplacements sont concentrés sur les périodes d'échéances dans les trésoreries, (et donc sur le dernier quadrimestre) et sur les périodes de déclaration des revenus et de sortie de rôles dans les centres des impôts (respectivement à la fin du mois de février et sur le dernier quadrimestre³⁶).

³² Les trésoreries spécialisées dans le recouvrement de l'IS sont au nombre de 304 sur tout le territoire.

³³ Cf. annexe n°3.2.4 sur les difficultés liées à la mensualisation.

³⁴ 20 % des particuliers (étude SOFRES, combinaison des chiffres de la page 48), 19 % des entreprises (étude IFOP, p. 18) et 22 % des indépendants (étude IFOP, p. 18).

³⁵ 4,5 millions de cartes nationales d'identité (moyenne 1997-98), 2,2 millions de passeports, et plusieurs centaines de milliers de demandes individuelles de cartes grises demandées par des particuliers, dont 4 millions d'immatriculations de véhicules d'occasion, à quoi s'ajoutent tous les déménagements interdépartementaux.

³⁶ Cette dernière échéance fait d'ailleurs l'objet d'une « campagne » qui mobilise une grande partie des ressources humaines de la DGI.

Dans ces conditions, **ce n'est pas l'activité d'encaissement ou de recouvrement de la DGCP, répartie sur 3 200 sites à travers tout le territoire, qui justifie la dispersion de son réseau**, car il serait dans ce cas totalement surdimensionné au regard de la minorité d'usagers se déplaçant chaque année. C'est bien la gestion comptable et financière des collectivités territoriales, qui représente d'ailleurs entre 70% et 80% de la charge de travail des postes de moins de six agents, qui explique le maillage actuel. De fait, le temps de trajet pour se rendre auprès d'une trésorerie s'établit en moyenne à 12 minutes, sans différence significative selon que l'on se situe en milieu rural ou urbain^{VI}. A l'examen, on observe que la densité du réseau des postes du Trésor public offre essentiellement une facilité pour les habitants de la commune chef-lieu : alors qu'en moyenne, une perception couvre dix communes, on observe que 59% des visiteurs se déplaçant dans une trésorerie sont domiciliés dans la commune d'implantation³⁷.

Nous estimons donc que c'est la densité même du réseau du Trésor public, et l'offre de services associés, qui crée le niveau de fréquentation. En d'autres termes, c'est parce que la proximité géographique du Trésor public offre cette commodité, que l'on choisit de s'y rendre plutôt que d'effectuer différemment sa démarche. Un usager d'une commune rurale interrogé dans le cadre des sondages résume bien ce type de raisonnement, à partir de l'exemple des timbres fiscaux : « *on va à la trésorerie plutôt qu'au tabac, parce qu'il y a une trésorerie au village, mais pas de tabac* »^{VII}.

En contrepoint, on relève que **l'implantation des sites des services déconcentrés de la DGI**, bien que beaucoup plus resserrée (850 centres des impôts sur 550 sites géographiques) et nécessitant des temps de trajet supérieurs (de l'ordre de 30 minutes en moyenne^{VIII}), **ne semble pas constituer une gêne pour les usagers**, qui les fréquentent autant que ceux du Trésor public d'après les échantillons observés par la SOFRES.

b) La préférence des particuliers pour le déplacement est surtout le fait de populations bien déterminées.

Les études mettent en évidence qu'une proportion majoritaire des contacts (55 %) ont été établis par déplacement physique. Il n'est pourtant pas possible d'en conclure que nos concitoyens ont une préférence inconditionnelle pour la visite sur place comme moyen privilégié de relation avec l'administration fiscale. Une proportion significative des déplacements est en effet due à l'échec d'autres modes de relation (téléphone³⁸ dans 20 % des cas, courrier dans les autres cas³⁹). En outre, certains contribuables ne font apparemment qu'intégrer dans leur comportement ce qu'ils ressentent comme une préférence des services pour le déplacement des usagers⁴⁰. Une analyse fine⁴¹ montre que, parmi les

³⁷ Cette proportion tombe à 40 % en milieu rural, mais elle reste très significative. Un trésorier d'une perception rurale évoque clairement, dans un courrier à la mission 2003 - diffusé sur le forum intranet -, son « *bureau fréquenté par un très petit nombre de personnes et auquel ne se rendent jamais les populations non-résidentes au chef-lieu* ».

³⁸ 27 % des personnes ayant effectué un déplacement avaient auparavant téléphoné. Dans près des deux tiers cas, le déplacement était issu de l'incapacité du service à régler le problème par téléphone (cf. étude SOFRES précitée, p. 61, ce qui donne un pourcentage d'environ 20 % de déplacements issus de l'échec du traitement téléphonique). S'agissant du cas particulier de la DGI, l'étude de la MEL d'octobre 1999 indique une proportion de 20 % de visiteurs de CDI ayant au préalable effectué une démarche par téléphone. Selon l'enquête SOFRES à la sortie des trésoreries, 11% des usagers (16% en zone urbaine) avaient essayé de régler leur problème par téléphone avant de se déplacer.

³⁹ La nature du questionnement de l'étude SOFRES ne permet pas d'obtenir la proportion de personnes ayant effectué des visites sur place consécutives à l'échec d'une démarche par courrier. Au prix de retraitements, on peut toutefois estimer cette proportion de l'ordre de 14 % (cf. annexe n°1.3).

⁴⁰ « *Ils préfèrent qu'on se déplace. Ces gens-là, il faut les rencontrer* » explique un usager (Etude qualitative IPSOS, Lyon, 29 juillet 1999). Cela est confirmé par les études de la MEL sur la fréquentation des postes de la DGI, où les visiteurs avaient en général été convoqués.

premières démarches⁴², **le déplacement se positionne certainement en seconde position, légèrement derrière le téléphone**⁴³.

Les études ont, il est vrai, mis en évidence l'existence d'**une population préférant de manière irréductible les déplacements à tout autre mode de contact**. Cette préférence pour les déplacements est le fait des populations défavorisées, inactives, ou bénéficiant d'une souplesse d'emploi du temps⁴⁴. L'attachement au déplacement comme moyen d'effectuer une démarche est d'ailleurs assez modéré chez les salariés du secteur privé (53 %), mais emporte une adhésion très majoritaire des publics inactifs, chômeurs ou retraités (64 % à 66 %)⁴⁵.

La préférence pour les déplacements croît également avec l'âge. Parmi les visiteurs des trésoreries, on observe en effet une légère surreprésentation des plus de 50 ans, représentant la moitié des visiteurs contre 41 % de la population française de plus de 18 ans. Un phénomène analogue est observé parmi la population fréquentant les services fiscaux : 45 % des visiteurs dans les centres des impôts pendant la campagne d'impôt sur le revenu sont des retraités⁴⁶.

Comme les agents le perçoivent, à la lumière de leur expérience, et comme la seule intuition peut le suggérer, les particuliers effectuent d'autant plus volontiers leurs démarches par des visites sur place que leur revenu est moins élevé⁴⁵. Mais comme les catégories les moins aisées sont aussi les plus réticentes à effectuer des démarches, la proportion de contribuables se déplaçant chaque année auprès d'une administration fiscale ne varie pas très significativement selon les revenus⁴⁶.

Au total, si la visite sur place est appréciée et même jugée indispensable par 61 % des usagers^{XI}, c'est sans doute parce que **le domaine de l'impôt, très régalién et potentiellement répressif, fait peur et justifie d'une réassurance sous forme de contact humain**⁴⁷, notamment auprès des publics défavorisés, ce qui est un élément à prendre en compte avec beaucoup de soin. Mais c'est aussi parce que ce type de démarche apparaît comme **la solution de recours ultime et sécurisante face au caractère inopérant d'autres modes de contact**.

c) Les horaires d'ouverture

Une partie significative de la population, principalement dans ses couches les plus jeunes, déplore en conséquence l'étroitesse des horaires d'ouverture des services fiscaux^{XII}. Ces horaires, mal connus et hétérogènes selon les territoires, polarisent les mécontentements. La proportion d'usagers souhaitant un élargissement des plages de disponibilité au public en semaine est élevée : 46 % des

⁴¹ Cf. annexe n°1.3.

⁴² C'est à dire, en distrayant du total les visites « dérivées », issues de l'échec ou du caractère inapproprié d'autres modes de relation.

⁴³ On peut estimer que, lors de leur première démarche auprès de l'administration fiscale, 38 % des usagers se sont spontanément déplacés, 41 % ayant préalablement téléphoné. L'étude de la MEL de 1996 sur l'accueil dans les services déconcentrés de la DGI tend à corroborer cette analyse sur la prééminence du téléphone : pour 1 visite dans un service des impôts, elle recensait 3,4 contacts téléphoniques. L'enquête conjointe Trésorerie générale / Direction des services fiscaux du Nord conduite en septembre 1999 dans les secteurs de Boulogne et Saint-Pol fait ressortir une proportion strictement équivalente de démarches au guichet et d'appels téléphoniques. Enfin, l'enquête interne de la DGCP d'août et septembre 1999 fait ressortir les proportions suivantes : téléphone : 42 % ; visites au guichet : 37 % ; courrier : 21 % (ces taux s'appliquent toutefois à l'ensemble des contacts avec les trésoreries, et non seulement au secteur recouvrement).

⁴⁴ Tels les travailleurs indépendants.

⁴⁵ cf. annexe 1.2.

⁴⁶ cf. annexe 1.2.

⁴⁷ Le caractère personnalisé du contact n'est pas toujours avéré, même à l'occasion d'un déplacement : par exemple, 91% des contribuables interrogés à la sortie des trésoreries dans le cadre de l'étude SOFRES (96% en zone urbaine), ne connaissaient pas l'identité de l'interlocuteur qu'ils venaient de quitter.

particuliers, 55 % des entreprises et 52 % des professionnels indépendants souhaitent des horaires d'ouverture plus étendus en semaine⁴⁸. La proportion des usagers souhaitant une ouverture des services le samedi matin est, naturellement, bien moindre chez les entreprises que chez les particuliers : 46 % des particuliers, 17 % des entreprises et 28 % des indépendants se prononcent en ce sens.

La situation est différente dans les services du Trésor public, ouverts à peu près en permanence.

2. Les autres modes d'accès aux services

Une proportion élevée (43 %) des particuliers juge les services « difficiles à joindre »^{XIII}. Ce sentiment est partagé par tous, sans variation majeure selon le revenu ou la situation professionnelle. Les critiques se polarisent essentiellement sur l'accueil téléphonique, en second lieu sur le courrier et les demandes de déplacement.

a) Le téléphone

Les enquêtes et sondages divers offrent un grand nombre d'indices convergents attestant que **la qualité de l'accueil téléphonique est très en deçà de ce qu'un usager est en droit d'attendre d'un organisme de services**⁴⁹.

Devant l'insuffisance manifeste de données quantitatives ou qualitatives dans ce domaine, liée à l'absence de pilotage de cette activité, la mission a demandé aux directions de diligenter en septembre et octobre 1999 une étude avec le concours de France Télécom.

Il ressort de cette étude que le taux d'efficacité⁵⁰ des appels est médiocre, environ 40% des appels n'aboutissant pas à un « décroché ». Dans les services de la DGCP, le taux d'efficacité est sur toutes les périodes analysées inférieur à 60%. Dans ceux de la DGI, les résultats sont à peu près comparables, avec des taux d'efficacité toujours inférieurs à 75 %, qui chutent à 64 % en période d'émission des avis d'imposition. Or, on considère qu'un service téléphonique est correct lorsque plus de 80 % des appels sont efficaces⁵¹. En outre, **dans les services des deux réseaux, 40 % des appels traités font l'objet d'une réponse après plus de dix secondes.**

Le service téléphonique n'est pas homogène dans le temps. **Sa performance se dégrade en période de pointe.** Il est également hétérogène selon les implantations. Le taux d'efficacité des appels tombe couramment à moins de 50 % dans les postes comptables situés en zone urbaine⁵². Pour la DGI, on observe également une différence prononcée entre l'efficacité des appels en zone rurale ou en zone urbaine.

Lorsque l'utilisateur parvient techniquement à contacter le service, il doit encore pouvoir atteindre l'interlocuteur approprié. L'attente qui en découle est mal ressentie, parfois qualifiée

⁴⁸ L'étude de la MEL d'octobre 1999 confirme cette opinion chez les visiteurs des services fiscaux : 40 % souhaitent une amélioration des jours de réception du public, et 34 % des horaires d'ouverture.

⁴⁹ Il est assez révélateur que, dans l'étude qualitative IPSOS, le téléphone figure d'emblée au rang des perceptions spontanées des non imposables (Lille, 30/07/1999 : « *Au téléphone, y a beaucoup de : allô patientez nananana...* ») et des CSP supérieures (Paris, 31/07/1999 : « *Absence au téléphone* »).

⁵⁰ C'est à dire la proportion des appels aboutissant à un décroché.

⁵¹ Il ne s'agit évidemment pas d'une norme, mais d'une « recommandation » de France Télécom pour les services publics administratifs.

⁵² Parmi les 10 % de sites où ont été observés des taux d'efficacité inférieurs à 40 % en septembre ou en août 1999, un seul n'est pas situé en zone urbaine, mais dans un environnement qualifié de « rurbain ».

d'exaspérante⁵³. Certains contribuables interrogés évoquent des délais d'attente de 7 à 10 minutes^{XIV}. Les renvois successifs sur des interlocuteurs à qui le dossier doit être à chaque fois réexpliqué, accroît l'agacement généralement exprimé.

A l'origine de la faiblesse de la relation téléphonique, on peut identifier des facteurs techniques – sous-dimensionnement des standards, sonnerie « libre » sur des postes en fait occupés – mais aussi des problèmes d'organisation, dont les difficultés d'aiguillage du standard vers le bon interlocuteur sont le principal reflet⁵⁴. Sensibles à cet aspect d'organisation, les usagers mettent très nettement au premier rang de leurs attentes en matière téléphonique le besoin d'être orienté rapidement vers le bon interlocuteur⁵⁵.

b) Le courrier

Les usagers comprennent la nécessité de s'expliquer par écrit dans les cas graves (réclamations contentieuses, contestation d'un redressement). Mais ils critiquent la nécessaire formulation écrite des communications les plus simples, auxquelles les agents sont bien souvent contraints de recourir pour des raisons tenant à la rigueur du système déclaratif, et l'absence de lettres-types simples susceptibles de leur faciliter cette tâche.

Cette situation est d'autant plus mal ressentie qu'à les entendre les réponses écrites de l'administration semblent rares, encore, qu'aucune statistique globale du courrier, quantitative ou qualitative, n'ait pu être produite à la mission sur ce point par les administrations concernées, qui s'en tiennent aux décomptes des démarches globales de contentieux ou de gracieux.

C. Des démarches subies plus que désirées, dont l'efficacité est partiellement contestée

1. Des démarches non désirées

En moyenne⁵⁶, les particuliers qui ont effectué une ou plusieurs démarches (par courrier, téléphone ou déplacement) au cours des douze mois précédant les études, en ont effectué au moins 1,64. Les chiffres sont légèrement supérieurs pour les entreprises (2,1) et pour les professionnels indépendants (1,9).

Ces démarches multiples sont loin d'être toutes désirées. Les éléments recueillis sur les particuliers permettent de mettre en évidence, pour les particuliers, un enchaînement de démarches et de demandes liées à l'inefficacité d'un dispositif non conçu pour le moindre dérangement de l'utilisateur. **A 100 premières démarches, il faut probablement ajouter environ 65 démarches supplémentaires induites par l'échec du courrier, du téléphone, ou d'un premier déplacement** (cf. annexe n°1.3).

⁵³ Cf. étude IPSOS, tous groupes de contribuables confondus. « *Des fois, on peut y passer notre vie* » commente un contribuable de Lyon (28/07/1999).

⁵⁴ L'étude de la MEL de juillet 1996 révélait par exemple que respectivement dans le quart et la moitié des cas étudiés, les personnels d'accueil au standard ne disposaient pas de l'organigramme de la structure et de l'annuaire de la direction, non plus que du calendrier des congés.

⁵⁵ 73 % des particuliers demandent à être orientés rapidement au téléphone vers la bonne personne, sans variation significative en fonction du revenu. Cette attente devance nettement la deuxième préoccupation exprimée, sur laquelle se retrouvent deux fois moins de contribuables (cf. étude SOFRES, p. 37).

⁵⁶ Il s'agit de moyennes pondérées calculées à partir des éléments de l'étude SOFRES et de l'étude IFOP sur la proportion de contribuables ayant effectué, 1, 2 ou 3 démarches et plus au cours des 12 mois précédents.

La proportion de déplacements infructueux auprès des services fiscaux et du Trésor public, – alors qu'il s'agit *a priori* du mode de contact le plus dérangeant pour l'utilisateur – est préoccupante : 29 % des entreprises, (soit plus de 200 000 cas par an) 15 % des indépendants, (soit plus de 100 000 cas par an), 32 % des particuliers ne peuvent régler leur problème en une seule fois lors d'un déplacement^{XV}. Or, pour 39 % des entreprises et près d'un cinquième des particuliers et professionnels indépendants^{XVI}, l'échec du déplacement est dû au fait qu'il fallait l'intervention de plusieurs services pour traiter le problème⁵⁷. En moyenne, ceux qui se déplacent dans les trésoreries ont dû effectuer plus de **deux déplacements** auprès d'une des deux administrations fiscales⁵⁸.

Dans ces conditions, on comprend que les particuliers situent comme les entreprises la possibilité de régler leurs problèmes en une fois en première place dans leurs attentes sur les déplacements, et plébiscitent, à plus de 80 % l'idée d'un correspondant fiscal unique .

2. Des exigences de compétence, de sécurité et de rapidité qui ne sont que partiellement satisfaites

a) Compétence et technicité

L'utilisateur attend des interlocuteurs qu'il sollicite dans les administrations fiscales de la bonne volonté, un souci d'ouverture et de diligence, mais aussi, et surtout, de la compétence technique. L'importance de cette attente croît avec le revenu des particuliers, comme avec la taille de l'activité des contribuables professionnels⁵⁹. Pour tous les particuliers disposant de plus de 7 500 F de revenus mensuels, la compétence est la première des qualités attendues des agents de l'administration fiscale^{XVII}. Pour les entreprises, la compétence vient au deuxième rang des attentes exprimées^{XVIII}. Cette préoccupation vient au premier rang, à égalité avec la rapidité des traitements des dossiers et la compréhension de la situation de l'entreprise, pour les entreprises réalisant plus de 7 MF de chiffre d'affaires.

L'opinion des usagers, évaluée à partir des études, est remplie de contrastes. D'un côté, la bonne volonté des agents n'est pas mise en cause par l'utilisateur. Celui-ci reconnaît en général, le sérieux, la disponibilité et la volonté de bien faire dans un contexte parfois difficile. **Dans leur immense majorité (soit environ 91 %), les usagers considèrent les agents comme compétents**, même si le jugement sur le niveau de compétence est plus réservé chez les contribuables effectuant un nombre élevé de démarches⁶⁰.

D'un autre côté, des critiques ressortent parfois avec vigueur des études qualitatives. Un contribuable estime : « *Moi je trouve qu'au téléphone, les personnes ne sont pas toujours compétentes. On sent que la personne n'est pas capable de nous répondre* ».

⁵⁷ Ces ordres de grandeur sont corroborés par les résultats de l'enquête SOFRES sur les visiteurs des trésoreries : 28 % des échecs de déplacement générant un autre déplacement le sont parce qu'on renvoie l'utilisateur sur le centre des impôts, sur une autre administration, ou parce que l'utilisateur s'était trompé de service (cf. Enquête auprès des usagers des trésoreries, octobre 1999).

⁵⁸ Le Trésor public paraît particulièrement sécréter des déplacements en série. A la sortie des trésoreries, 19 % des visiteurs n'ont pas réglé leur problème, et 77 % l'ont réglé ; mais seulement 45 % du total des visiteurs l'ont réglé en une fois, 22 % l'ayant réglé au terme de quatre déplacements ou plus (enquête SOFRES sur les usagers des trésoreries, octobre 1999).

⁵⁹ cf. annexe 1.2. pour commentaires plus détaillés.

⁶⁰ Pour les particuliers, alors que 89 % des personnes n'ayant pas fait de démarche sont satisfaites du niveau de compétence, cette proportion tombe à 77 % pour ceux qui ont effectué trois démarches ou plus.

Les études sur la qualité de traitement des appels téléphoniques mettent en évidence un niveau de performance dans l'ensemble très moyen, les notes s'établissant entre 11,6 et 12,4/20^{XIX}. **Les secteurs d'assiette des centres des impôts sont les seuls à se distinguer** par des résultats favorables⁶¹, **ce qui signifie de la manière la plus claire que les mieux placés dans le classement ne sont autres que les agents qui ont un contact quotidien avec le maximum d'informations sur le contribuable.** Cette notation est fondamentale pour l'analyse qui sera par la suite développée sur la fonction d'accueil.

Les agents de l'administration sont dans l'ensemble conscients des limites de leurs compétences, si l'on en croit les propos tenus pendant les conventions interrégionales ou une partie significative des courriers reçus par la mission. Le décalage entre une législation toujours plus *foisonnante*⁶², et une formation très diversement approfondie⁶³ est à l'origine d'une grande partie du malaise ressenti.

b) Un désir de stabilité, de sécurité, et de rapidité

Les enquêtes qualitatives ont fait ressortir, chez les particuliers, un besoin de stabilité, de sécurité et de rapidité dans leurs relations avec l'administration fiscale. **La sensibilité des questions fiscales exige, aux yeux des usagers, la levée de l'anonymat de leurs interlocuteurs et la garantie d'une relation suivie avec l'administration.** Ils estiment que ce désir n'est que très partiellement satisfait.

La complexité et l'opacité de l'organisation, conjuguée à la rotation des personnels, rapide dans certains secteurs géographiques, désorientent les contribuables : 42 % des particuliers déplorent que les problèmes ne soient jamais traités par la même personne. A égalité avec la difficulté à "joindre" les services, c'est le principal grief qu'ils formulent à l'encontre de l'organisation actuelle. Cette critique est nettement plus marquée chez les ouvriers et les chômeurs que dans les autres catégories, indiquant sans doute que les publics modestes sont davantage déstabilisés par la situation décrite⁶⁴ qui les empêchent d'établir des relations de confiance avec leur administration.

Les incertitudes des analyses, conseils ou réponses de l'administration, là où l'on attendrait des réponses fermes, et sans ambiguïté, créent auprès des usagers une impression de flottement, qui nourrit à son tour un sentiment d'arbitraire et d'insécurité. Un contribuable de Lyon déplore ainsi que les agents ne soient « *pas toujours sûrs de ce qu'ils nous disent* »^{XX}. Certains usagers avouent effectuer plusieurs démarches pour se faire confirmer des réponses par des interlocuteurs différents : « *Moi, je préfère avoir plusieurs sons de cloche, pour être bien sûr de mon truc* » témoigne ainsi un usager^{XXI}. Selon un contribuable interrogé, les administrations fiscales sont « *inaccessibles dans le sens où pour avoir un renseignement, il faut avoir plusieurs personnes pour avoir le renseignement complet, le texte* »^{XXII}.

Dès lors que leur démarche consiste en une demande de renseignement ou d'assistance, les contribuables peuvent donc avoir l'impression d'une « dérobade » de l'administration, ce qui crée un sentiment d'insécurité particulièrement mal ressenti, qui se combine avec une lenteur vécue comme une conséquence de l'hésitation de l'administration plus que comme l'effet d'un encombrement ou d'un

⁶¹ Sur le critère de qualité de traitement, les trésoreries obtiennent en moyenne une cotation de 11,6 / 20 en période de campagne de paiement de l'IR, et de 12,42 / 20 en période de « campagne » de paiement de la TH. Pour les CDI, la moyenne s'établit à 11,21 / 20, mais à 14,6 / 20 pour les seuls secteurs d'assiette, et pour les recettes à 11,49 / 20 (cf. études France Télécom).

⁶² Expression récurrente dans les courriers reçus par la mission.

⁶³ Certains usagers mettent en cause l'adéquation du niveau de formation : « *Ils doivent être plus professionnels. Qu'on leur apprenne plus de choses* ». (Etude qualitative IPSOS, Paris, 31/07/1999).

⁶⁴ La critique se retrouve chez 36 % des cadres et professions intellectuelles, mais chez 56 % des chômeurs et 52 % des ouvriers.

manque de réactivité des services. Ainsi 27 % des particuliers jugent que les administrations fiscales ne traitent pas les dossiers assez rapidement, y compris quand il s'agit d'affaires simples. Les délais de réponse au courrier suscitent un mécontentement clairement exprimé dans les études qualitatives.

c) Une relation déséquilibrée mal ressentie

L'asymétrie des connaissances et des pouvoirs entre l'administration et les usagers, la pratique d'un langage juridique mal connu de nos concitoyens, la difficulté pour les agents à rendre intelligible la réglementation et à s'expliquer⁶⁵, créent des incompréhensions et érigent des barrières qui nuisent à l'accessibilité réelle des services. « *Ils ne se mettent pas au niveau du client, ce que nous devrions être puisque c'est un service public* » reproche un contribuable interrogé^{XXIII}.

Le sentiment d'infériorité de l'usager, exprimé à maintes reprises dans les sondages, n'est pas uniquement le produit d'une représentation chimérique alimentée par la crainte d'un système de contrôle ressenti comme répressif. Les témoignages recueillis lors du débat sur la réforme ont fait apparaître qu'aux yeux d'une fraction significative des agents, l'usager devait non seulement s'acquitter de ses obligations fiscales, mais également les « subir », le terme de « redevable » ou d'« assujetti » reflétant mieux à leurs yeux l'aspect régalien de leur activité que celui d'« usager ». La discussion de ce point de fond a été présentée en introduction.

D. La complexité législative et procédurale est fortement dénoncée et parfois considérée comme injuste

Si l'on considère les motifs pour lesquels des contacts sont établis avec les administrations fiscales et les commentaires faits par les usagers à ce sujet, on peut les classer en trois catégories qui manifestent toutes la complexité de nos réglementations et de nos procédures.

1. Les difficultés et les complexités des procédures de déclaration et de paiement

Les usagers observent que la tâche ne leur est guère simplifiée pour la déclaration ou le paiement des principaux impôts. Outre les cloisonnements dont il vient d'être question, ils notent, au fil des remarques :

- la complexité de la déclaration de revenus, mais surtout de la déclaration de revenus fonciers et des déclarations de revenus de capitaux mobiliers et de plus-values, laquelle atteint une technicité qui implique le plus souvent des interventions extérieures ;
- le caractère à la fois flou et contraignant des procédures de déclaration, mais surtout de réclamation (exigence de multiples justificatifs à tout propos, ou par exemple, dans le cas de la redevance audiovisuelle, obligation d'une lettre recommandée pour contester une taxation induue ou avertir le service de l'absence d'un poste de télévision) ;
- les difficultés de gestion de trésorerie qu'ils doivent affronter en cas de baisse brutale de revenus (départ à la retraite, perte d'emploi) du fait du calcul de l'impôt sur les revenus de l'année précédente ;

⁶⁵ Des contribuables de Paris déplorent par exemple au sujet des agents qu'ils ne font « *pas de pédagogie, c'est pas leur rôle* », un autre « *qu'ils ne savent pas expliquer* » (étude IPSOS, groupe de Paris, 31/07/1999).

- la difficulté que présente la gestion du calendrier des paiements, dont les échéances s'accumulent en fin d'année (solde de l'IR en septembre, TF en octobre, TH et CSG en novembre).

Les sanctions attachées aux retards, mêmes minimales, sont jugées parfois injustes, s'agissant notamment de la majoration de 10 % à une époque où les taux d'intérêt tournent plutôt autour de 6 à 7 % par an pour les crédits à la consommation. Il en va de même des intérêts de retard appliqués, même en cas de bonne foi, aux contribuables qui ont fait une erreur ou une omission, et dont le poids est considérablement accentué par la remise en cause de l'abattement sur les salaires.

2. La complexité d'actes présumés simples

La mensualisation est la solution proposée par l'administration à ces problèmes, à l'exception de ceux qui proviennent de baisses brutales des revenus.

Or, cette procédure apparaît complexe, difficile à gérer en cas de changement d'adresse ou de divorce⁶⁶, et destinée pour une part dans l'esprit des usagers, moins à leur simplifier la vie qu'à leur faire supporter sans contrepartie la trésorerie de l'Etat. Les agents de guichet, interrogés sur les motifs des déplacements, confirment qu'il s'agit là d'une partie importante des cas qu'ils ont à gérer. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la mensualisation et les changements affectant les contrats figurent au premier rang des difficultés dans les procédures de paiement actuelles évoquées par les agents⁶⁷.

La complexité procédurale des **changements d'adresse** est une autre constante des remarques des usagers, surtout lorsqu'elle se combine avec le transfert nécessaire d'un dossier de mensualisation (cf. annexe n°3.2.2 à 3.2.5).

Un des motifs importants d'affluence aux guichets des centres des impôts et des trésoreries est la demande de **duplicatas d'avis de non-imposition**, qui ne peuvent être demandés par téléphone et envoyés par courrier, mais dont les détenteurs sont souvent privés par des organismes sociaux qui en exigent les originaux, contrairement aux réglementations en vigueur.

3. Le problème particulier de la taxe d'habitation

Les usagers n'ont enfin qu'à se plaindre de la taxe d'habitation, dont ils estiment infondée la base d'imposition, c'est-à-dire la valeur locative. Les différences de taux les choquent, et ils estiment souvent inéquitable le montant qui leur est imputé.

Ce point parfaitement identifié, d'une extrême complexité, représente un des motifs essentiels de réclamations et de déplacements dans les administrations fiscales.

⁶⁶ Il y a 120 000 divorces par an, et 10% de la population change de domicile chaque année (source : INSEE).

⁶⁷ 28 % du total des réponses au questionnaire proposé sur l'intranet du ministère (Alizé) dans lesquelles la rubrique sur les difficultés dans les procédures de paiement était renseignée, tous services confondus, soulignent ce problème.

*

Si les usagers jugent donc très favorablement, dans l'ensemble, les efforts des agents pour s'adapter à des situations parfois difficiles, les déficiences de l'organisation des services sont encore synonymes, pour nos concitoyens, de gêne, de perte de temps, de tracasseries, dont une bonne partie pourraient être économisées.

Au total, même si le maillage territorial des deux réseaux n'est pas remis en cause puisqu'il offre objectivement une grande, et dans un certain nombre de cas une extrême proximité géographique avec les usagers, **ceux-ci critiquent fortement les complexités de notre organisation et son insuffisante capacité à s'adapter à leurs contraintes, à leurs situations et à leurs attentes.** Nous ne pouvons qu'observer à quel point ce sentiment était mal identifié jusqu'aux trois récentes enquêtes. Il est clair que ces complexités et ces cloisonnements instaurent entre les services et les contribuables de bonne foi, une distance pénible, et une asymétrie, voire un jeu de pouvoir, qui sont de moins en moins bien supportés.

Il est parfaitement normal dans ces conditions que les usagers plébiscitent à plus de 80%, entreprises et particuliers confondus, la perspective d'un correspondant fiscal unique et d'une simplification maximale des déclarations et des paiements. Ce constat ressort de toutes les enquêtes effectuées, quels que soient les consultants et les publics.

CHAPITRE 2

LE DIAGNOSTIC INTERNE

Pour procéder, en contrepoint de la prise en considération des sentiments et des attentes des usagers, à une analyse complète des problèmes posés, il convient de tenir compte de la manière la plus précise et la plus cohérente possible de l'opinion des agents, des intérêts de l'Etat, ainsi que des expertises techniques qui ont pu être menées sur tel ou tel point à l'occasion de la mission. Pour tous les acteurs en présence, le fond du problème est en effet de concilier ces trois approches avec les besoins exprimés par nos concitoyens.

A. Un intérêt de tous au décloisonnement des informations et des traitements

1. L'actuelle fragmentation des services apparaît clairement comme un obstacle à la réalisation d'un correspondant fiscal unique.

Les opinions des agents et des groupes techniques convergent, à cet égard, sur le constat des dysfonctionnements en termes de partage des informations et de cohérence des circuits de traitement des dossiers, tout en divergeant fortement sur les raisons invoquées pour les expliquer ou les justifier et sur les solutions à y apporter.

a) Les "liaisons" actuelles sont d'une extrême lourdeur tout en ne permettant pas de parvenir à une information exhaustive en un seul point

Faute d'avoir garanti la continuité entre les divers services responsables du traitement du dossier du contribuable, ce dont les usagers se plaignent dans les termes qui viennent d'être évoqués, l'administration a institué des procédures de « **liaisons** » entre les services. De toutes parts, il revient que cela ne fonctionne pas. Les usagers pressentent assez bien cette difficulté interne à l'administration : « *il y a un problème, c'est que l'information passe mal entre Trésor public et CDI* » analyse un contribuable interrogé sur l'éventualité d'un correspondant fiscal unique^{xxiv}. Les obstacles à la transmission d'informations résultant de tous ces cloisonnements – évidemment plus complexes et nombreux que ceux perçus par cet usager – sont effectivement un handicap majeur. Ils se traduisent, au pire, par une absence de traitement des données collectées dans d'autres services, au mieux, par la multiplication de tâches de recherche et de saisie peu gratifiantes. L'emploi du temps des agents est ainsi encombré de tâches de gestion lourdes, qu'une organisation plus rationnelle permettrait en partie d'économiser.

• **Fiches de visite, bulletins de liaison**

La **fiche de visite**⁶⁸ et le **bulletin de liaison**⁶⁹ sont les exemples mêmes de procédures de liaison papier mises en place dans le but de pallier une incohérence d'organisation. Elles doivent intervenir, du moins en théorie, lorsque les contribuables transmettent ou demandent un renseignement ou un dossier à un service qui n'a pas compétence pour le traiter, ou qui est instruit de partager les informations ainsi obtenues. L'inconvénient de ce type de liaison est celui de sa dépendance complète à

⁶⁸ Essentiellement pour les particuliers.

⁶⁹ Essentiellement pour les entreprises, dans le but d'échanger toute information relative à la vie des entreprises recueillie en dehors du cadre des centres de formalités (lettre commune DGI / DGCP du 25/11/1997).

l'égard de la diligence du service émetteur, et de la qualité de l'exploitation des informations fournies par le service instructeur. Rien ne garantit la bonne fin de l'initiative prise par le service auteur de la fiche de visite. Dans ces conditions, et malgré les efforts périodiques à l'échelon national et local pour les ranimer, des liaisons de cette nature ont toutes raisons de se distendre à mesure que s'estompe la bonne volonté de coopération initiale et que s'altère la réciprocité des échanges d'information. Or, le travail généré par la mise en place et l'entretien de telles liaisons est tout à fait important⁷⁰ tout en ne garantissant pas le partage optimal des informations.

Un autre type de liaison se manifeste par l'existence d'un certain nombre d'**agents enquêteurs**, chargés par un service de se procurer, souvent par des déplacements physiques, des renseignements détenus par un autre service sur un même dossier fiscal⁷¹.

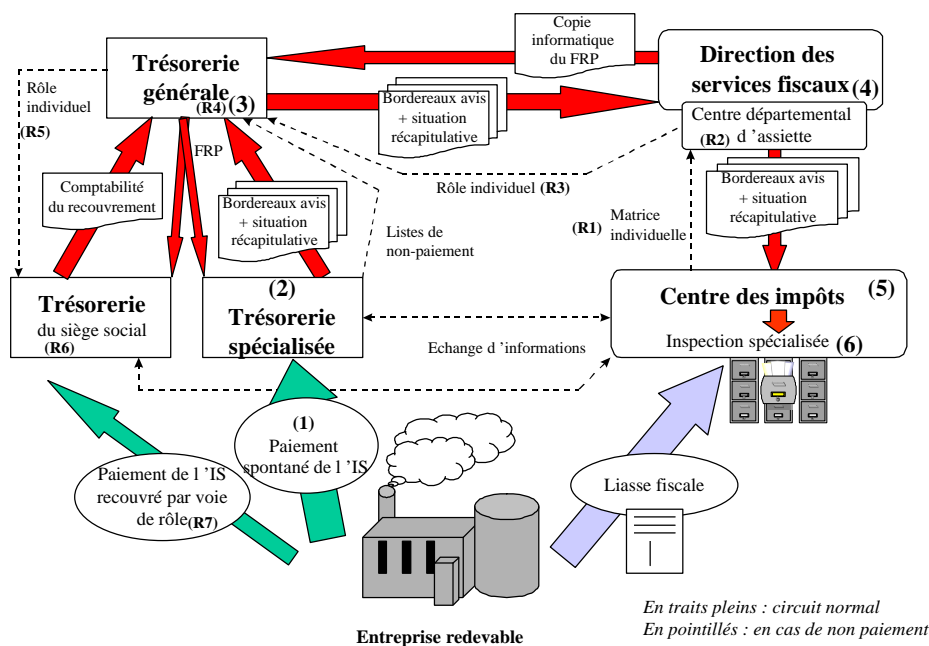
• Le circuit de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires

L'affaire prend une tournure beaucoup plus grave lorsque rien ne justifie l'existence de telle ou telle procédure dont la valeur ajoutée est nulle voire négative pour les agents, les usagers et même les intérêts de l'Etat. C'est le cas de la **chaîne de traitement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires** (cf. annexe n°3.1.3 et 3.1.5). Ces deux impôts sont **autoliquidés** par les redevables eux-mêmes, ce qui signifie qu'ils n'impliquent aucun travail préalable d'un service d'assiette, mais uniquement un travail de contrôle *a posteriori* à partir des documents comptables ou des déclarations annuelles des salaires. L'ensemble de ces documents est normalement adressé et conservé au centre des impôts dont dépend l'entreprise ou l'organisme concernés. Or, dans un circuit particulièrement complexe, le paiement de ces impôts et taxes est effectué auprès des services du Trésor public, accompagné de « **bordereaux-avis de versement** » (« B.A.V »), qui sont successivement envoyés à la trésorerie générale, à la direction des services fiscaux, puis, selon le cas, au centre des impôts (CDI) ou au centre départemental d'assiette (CDA) où ils doivent faire l'objet d'un rapprochement avec les pièces détenues par ces deux derniers organismes.

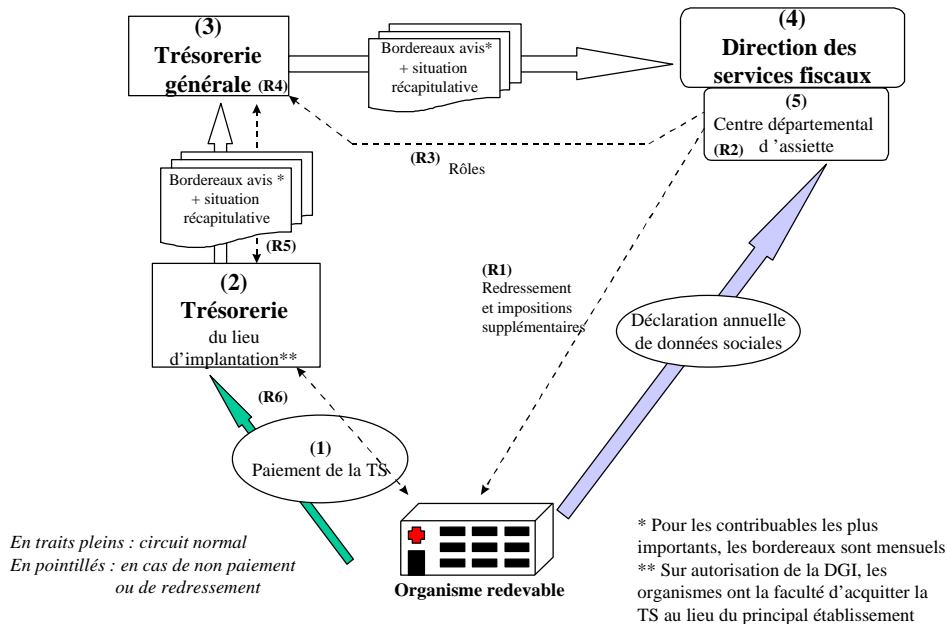
⁷⁰ Un participant à la convention interrégionale de Saint-Etienne évoquait les 800 fiches de visite établies à l'occasion de la campagne d'accueil suite à la sortie des avis de TH, dénonçant le fait que celles-ci créaient un « *surcroît de travail* ».

⁷¹ Les agents enquêteurs ne se consacrent pas exclusivement, il est vrai, au recueil d'informations détenues dans les services fiscaux. Ils interrogent également les organismes sociaux, EDF, France Télécom,...notamment pour mettre à jour les fichiers d'adresses. La coordination de ce travail d'adressage entre les administrations financières qui en sont chargées (DGI, DGCP, service de la redevance) est particulièrement mal assurée.

Circuit de l'impôt sur les sociétés



Circuit de la taxe sur les salaires



Ces bordereaux mensuels (TS) ou trimestriels (IS et TS), et les situations récapitulatives établies en conséquence, représentent des **volumes de papier dont l'orientation, le classement et le traitement sont particulièrement lourds, fastidieux, coûteux**. Ils sont de **surcroît souvent inutiles**, notamment dans le cas des rapprochements de bordereaux-avis de taxes sur les salaires avec les déclarations annuelles de salaires, qui arrivent le plus souvent sous forme informatique, et doivent faire l'objet d'une rematérialisation pour permettre le contrôle. L'enchaînement des étapes est de surcroît

tellement complexe qu'il peut facilement s'écouler un délai de plusieurs mois entre l'émission d'un BAV par une trésorerie et sa réception et son classement dans l'inspection de fiscalité compétente dans un centre des impôts, du fait de la succession des points d'accumulation de retards. Au terme de ce cheminement, les BAV font l'objet d'une saisie dans l'application GEREP⁷².

La multiplicité des correspondants fiscaux de l'entreprise pose dans ce cas un problème d'autant plus grave que la gêne qu'elle lui occasionne n'est nullement compensée, bien au contraire, par une sécurité accrue des procédures pour l'Etat. Outre le fait que des malversations peuvent intervenir à la faveur de défaillances de communication entre les deux réseaux, ce dernier est de surcroît privé des indices de discordances que pourrait révéler un croisement immédiat du montant versé au titre de l'impôt sur les sociétés avec les résultats déclarés dans la liasse fiscale, d'un croisement automatique entre les fichiers DADS et les versements effectués au titre de la taxe sur les salaires, et de la constitution d'un fichier de référence établissant une continuité entre les entreprises totalement ou partiellement soumises à la TVA et les organismes qui ne le sont pas, et qui sont donc par construction redevable de la taxe sur les salaires.

- **Les liaisons informatiques sont insuffisantes pour permettre une fluidité de la chaîne d'information et de traitement des dossiers**

A très juste raison, à notre sens, les agents se plaignent également des pertes de temps, lourdeurs et redondances, liées à l'existence de **plusieurs informatiques non communicantes**, qui constituent également **un obstacle majeur à une gestion unifiée des dossiers fiscaux**.

Notre informatique, segmentée par impôt et par territoire, orientée vers la gestion et non vers l'utilisateur, est calée sur les contours de découpages administratifs hérités du passé. Les traitements par lot à intervalles plus ou moins réguliers y sont prédominants. Les chaînes de traitement y sont souvent discontinues. **L'évolution et la rationalisation des systèmes informatiques ont été de surcroît lourdement handicapées par l'interdiction, longtemps maintenue, de recourir à un identifiant unique national des contribuables. Les cloisonnements entre administrations ont parachevé le désordre d'un système où peu de choses communiquent.** Tout cela empêche que la communauté des services intéressés puisse disposer, en temps réel, des informations pertinentes sur les usagers ou la matière imposable, ce qui les gêne à la fois pour répondre aux contribuables et pour effectuer convenablement leurs travaux de contrôle ou de poursuites.

La gestion de la **taxe d'habitation** est une illustration éloquente du coût, pour les agents qui en sont chargés, des discontinuités de nos systèmes d'information, et des problèmes qu'ils peuvent rencontrer lorsqu'ils sont invités à renseigner les usagers.

Les locaux enregistrés par les centres des impôts fonciers dans l'application MAJIC sont basculés une fois l'an, vers la fin du mois de novembre, sur les bases de données de l'application ILIAD consacrée, pour sa part, à la gestion des foyers fiscaux. Lorsque des changements de propriétaire ou des modifications de valeur locative interviennent en cours d'année, ils donnent lieu à une double saisie parallèle⁷³, dans les centres des impôts fonciers d'une part, les centres des impôts d'autre part, ces

⁷² Gestion des redevables professionnels. Cette saisie revêt souvent un caractère formel, les fonctionnalités de l'application pour la surveillance des bordereaux-avis n'étant pas toujours connues des agents, et rarement utilisées, comme l'attestent divers travaux de vérification de l'IGF.

⁷³ Il s'agit des changements devant être pris en compte pour la campagne TH mais non enregistrés par le service dans MAJIC avant la date de basculement, soit que le service ait du retard dans la prise en compte des changements affectant le bâti pourtant connus avant la date de basculement, soit que le service ait connaissance postérieurement à cette date, dans le courant de l'année, de changements pourtant intervenus avant le 1^{er} janvier (déclarations de changement bâti transmises jusqu'au 31 mars dans le respect du délai de 90 jours, ou déposées avec retard, etc.).

derniers étant alimentés en informations par des transmissions « papier »⁷⁴ en provenance des secteurs fonciers. On estime à plusieurs centaines de milliers par an le nombre de doubles opérations de saisie^{XXV}.

A l'issue de ces opérations, communément appelées « campagne IR / TH », environ un tiers des locaux libérés par la prise en compte du départ de leur occupant, n'ont pu généralement être réaffectés à de nouveaux occupants. Il en résulte des **recherches consommatrices de temps** : on estime ainsi entre 1 et 2,8 millions le nombre de demandes de renseignements envoyées chaque année aux propriétaires des logements^{XXVI}. Les contentieux liés à des attributions erronées de logements représentent 40 % du million de réclamations dites "contentieuses" que les services ont à traiter chaque année au titre de la taxe d'habitation. Une gestion unifiée des changements d'adresse sur le territoire permettrait d'économiser une grande part de la charge de travail correspondante, et des récriminations subséquentes des usagers.

En matière de recouvrement, dans le réseau de la DGCP, la gestion des **contrats de mensualisation** impose aux agents de la DGCP **une charge de travail disproportionnée**, liée à l'absence d'identifiant unique accrue par l'actuelle segmentation territoriale du dispositif et des demandes de rectification qu'elle engendre de la part des contribuables⁷⁵. Sur les quelques centaines d'emplois dédiés à cette procédure, on peut estimer qu'une part très significative est absorbée par la gestion des rectifications et des défaillances.

Enfin, les efforts d'adressage réalisés par le service de la redevance audiovisuelle ne sont intégrés directement dans aucune des applications relevant de la DGI ou de la DGCP.

La gestion des **fichiers des entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés** offre un autre exemple de difficultés génératrices de pertes de temps, impliquant cette fois les services de la DGCP et de la DGI. L'application FISINT permet d'établir un lien entre le fichier des redevables professionnels de la DGI, mis à jour grâce aux données des centres de formalités des entreprises, et l'application de recouvrement RIS de la DGCP. Mais la transmission des informations du fichier DGI est assurée trimestriellement, **sur support disquette**. Dans l'intervalle, pour mettre à jour leurs fichiers, les postes du Trésor public doivent effectuer des recherches spécifiques particulièrement consommatrices de temps. En outre, le rapprochement entre les données de la DGI et celles de la DGCP n'étant pas automatique, les discordances n'apparaissent pas spontanément. Les agents des trésoreries doivent dès lors identifier les anomalies, tâche difficile en l'absence d'identifiant commun⁷⁶, et tenter de les résorber par leurs propres moyens.

Là encore, ni les agents, ni l'Etat ne peuvent être intéressés par le maintien de cette organisation.

⁷⁴ Les fiches 6675. On peut estimer à 1,5 million le nombre de fiches 6675 traitées chaque année (Travaux de l'IGF sur la taxe d'habitation, mars 1999). Le flux de fiches 6675 est régulier en cours d'année, sans variation saisonnières significatives. Dans la configuration informatique actuelle, les doubles saisies réalisées entre la date D5 de l'année (N-1) et la date D4 de l'année d'imposition N, soit environ entre décembre et mai, sont indispensables pour bien prendre en compte un maximum de changements avant l'édition des avis d'imposition. La duplication des traitements pendant le reste de l'année se justifie beaucoup moins.

⁷⁵ Une des difficultés résulte de ce que, en l'absence d'identifiant unique, des numéros de contrats de mensualisation sont attribués dans le cadre territorial d'un département informatique ; dès lors, des contribuables relevant de départements informatiques différents peuvent se voir attribuer un numéro identique, situation susceptible de poser problème en cas de déménagement. cf. annexes n°3.2.2 à n°3.2.4.

⁷⁶ La DGCP utilise les numéros SIRET, la DGI un identifiant FRP spécifique.

b) L'éclatement des compétences et des responsabilités

Paradoxalement, et alors même que l'ensemble de notre organisation repose sur l'identification très stricte des responsabilités respectives des services d'assiette et des comptables chargés du recouvrement, ces derniers étant d'ailleurs personnellement et pécuniairement responsables des sommes en cause, la rupture de la chaîne de traitement du dossier du contribuable entraîne dans certains cas des phénomènes de **déresponsabilisation** des uns comme des autres.

• Une vision morcelée par impôt

Le manque d'unité dans la politique de recouvrement à l'égard des entreprises défaillantes, qui résulte de la séparation des réseaux comptables, est l'une des incohérences les plus flagrantes de notre organisation actuelle, en dépit des solutions coopératives parfois mises en place entre les comptables de la DGI et ceux de la DGCP. Une même entreprise se trouve ainsi confrontée à des procédures non harmonisées, à des attitudes plus ou moins accommodantes, à des propositions d'échéanciers de règlement différents, selon les services auxquels elle a affaire. Ces incohérences produisent une impression désastreuse sur le redevable ; elles sont totalement contre-productives pour l'administration.

La difficulté est aisément perçue par les agents des deux directions principalement concernées. La mission a reçu de nombreux témoignages émanant des deux réseaux à ce sujet. Un contrôleur des impôts s'exprime ainsi : « *Nous faisons des avis à tiers détenteurs sur les comptes bancaires d'un redevable, et la CP faisait de même de son côté. Je trouve aberrant que les services d'un même ministère doublonnent ainsi* »^{XXVII}. Un agent du Trésor public évoque pour sa part les difficultés qu'il rencontre pour prendre des inscriptions hypothécaires en même temps que ses collègues des impôts, et engager alors des poursuites non coordonnées^{XXVIII}.

• Une information incomplète pour les services

S'agissant des particuliers, le réseau de la comptabilité publique souffre d'une manière générale d'une grande pauvreté d'information. La consultation du fichier des comptes bancaires FICOBA⁷⁷ est l'un des moyens à la disposition des trésoreries pour appréhender, développer l'action en recouvrement à l'encontre d'un contribuable. La masse des informations disponibles dans les dossiers 2004 des contribuables au lieu de résidence, notamment les éléments sur le patrimoine contenus dans la partie *renseignements permanents* des dossiers, n'est que très rarement exploitée par ces services.

Pour les entreprises, les services se trouvent souvent, du fait de leur cloisonnement, dans une situation de visibilité très partielle, qui peut avoisiner une complète cécité. La DGCP encaisse l'impôt sur les sociétés, sans pouvoir exercer sur les paiements le moindre contrôle de cohérence, l'effet de la séparation entre assiette et recouvrement étant naturellement aggravé par le caractère auto-liquidé de cet impôt, conjugué à la complexité de la réglementation⁷⁸. La DGI, pour sa part, ignorant tout d'éventuels restes à recouvrer sur les impôts perçus par le Trésor public, peut prononcer et notifier des décisions de remboursements de crédits de TVA à des entreprises par ailleurs débitrices, qui seront ensuite neutralisées par la Trésorerie générale.

• Le problème est particulièrement net dans le cas de la gestion des cotes complexes, des cotes émises après contrôle fiscal, et des cotisations de taxe professionnelle, qui opposent souvent les services d'assiette et de recouvrement, même au sein de la même direction.

⁷⁷ Encore toutes les trésoreries n'ont-elles pas accès à FICOBA.

⁷⁸ cf. annexe 3.1.3 sur la gestion de l'impôt sur les sociétés.

La mise en recouvrement des cotes *a priori* difficiles est une source de friction entre les services d'assiette d'une part, les trésoreries et les recettes des impôts de l'autre. Les seconds déplorent que les services d'assiette leur imposent des dossiers difficiles voire impossibles à gérer, et pour lesquels les perspectives de bonne fin de leur action paraissent peu réalistes. Il en va ainsi, notamment, des taxations d'office sur les défaillements déclaratifs après retour de courriers NPAI⁷⁹, des redressements suite à contrôle fiscal sur des entreprises en cours de procédure collective, ou encore des rappels effectués en limite de prescription qui ont pour effet (et dans certains cas pour finalité « statistique ») de grossir le volume des pénalités de retard.

Des lignes hiérarchiques différentes et un pilotage non unifié, y compris au sein de la même direction, conduisent ainsi clairement à des aberrations : les réseaux comptables soupçonnent les services d'assiette et de contrôle de vouloir « *faire du chiffre* » dans le but d'alimenter leurs résultats statistiques, conduisant à rendre difficile le recouvrement, voire à générer des admissions en non valeur (abandons de créances). Les services d'assiette répondent le plus souvent qu'ils ne font qu'appliquer le droit et qu'il serait dangereux, au regard de l'égalité des citoyens devant l'impôt, de ne l'appliquer que dans une perspective de recouvrement effectif. Chacun fait état de ses propres « statistiques » dans un débat sans fin.

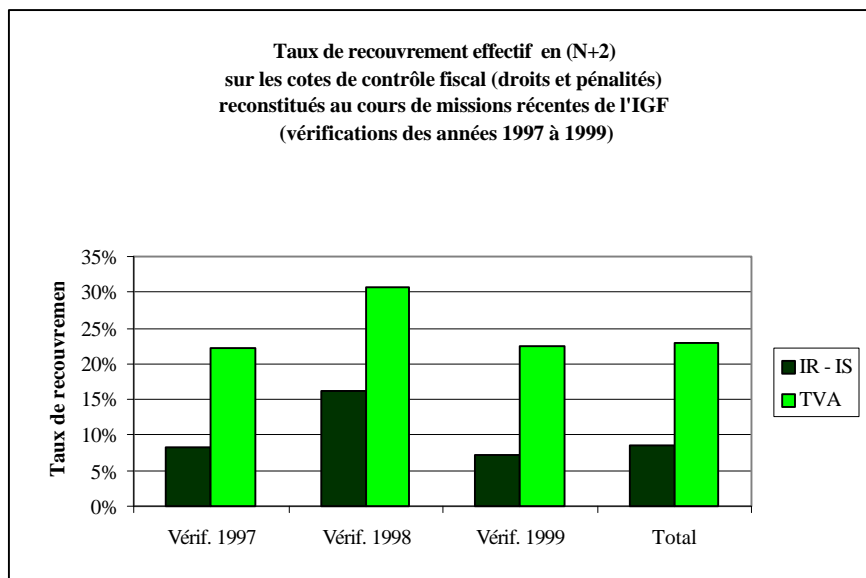
La mauvaise performance dans le recouvrement des cotes de contrôle fiscal, et ses résultats encore plus décevants lorsque celui-ci est confié par un réseau à l'autre, peut être en fait le révélateur d'une indifférence mutuelle, ou, au contraire le reflet d'une compétition hors de propos.

Le graphique ci-après témoigne de cette inégalité de performances, au moyen des statistiques reconstituées à l'occasion de trois récentes vérifications réalisées par l'IGF⁸⁰. Le taux de recouvrement moyen au terme de deux ans sur les rappels d'IR ou d'IS⁸¹, recouverts par les services du Trésor public, tel qu'il ressort de ces travaux, est en moyenne deux fois inférieur à celui observé sur les rappels de TVA, recouverts par les services de la Direction générale des impôts, ce qui témoigne de la difficulté particulière liée à la séparation entre les deux réseaux ; mais même le taux de recouvrement sur les rappels de TVA ne dépasse guère 30% dans la meilleure des situations examinées. Certes, à l'intérieur même des impôts recouverts par le Trésor public, on observe des disparités importantes : les rappels sur les impôts des particuliers, plus difficiles à poursuivre, sont deux fois moins recouverts que ceux qui portent sur les sociétés. Il demeure que la performance globale du recouvrement sur contrôle fiscal apparaît médiocre. Ces observations sont d'ailleurs confirmées par les statistiques globales figurant dans les annexes n°2.4.1 et 2.4.2.

⁷⁹ N'habite Pas à l'Adresse Indiquée. A titre d'exemple, les NPAI représentaient 5% du nombre d'articles de taxe foncière dans un département (Val d'Oise) en 1998. Dans certains départements, ce taux pourrait atteindre 10% pour la TH. Ces données ne font cependant pas l'objet d'un suivi statistique.

⁸⁰ Il n'existe pas de statistique d'ensemble. Les services de contrôle ne se préoccupant pas des recouvrements effectifs des droits rappelés, la reconstitution de ces données à l'occasion de vérifications de services fiscaux en 1997, 1998 et 1999, a nécessité un très important travail de recherche en étroite collaboration avec les directions concernées.

⁸¹ Le caractère consolidé des données recueillies à l'occasion de ces vérifications ne permet pas de les reventiler par impôt.



La qualité des diligences respectives des services de recouvrement n'est pas forcément en cause. Des attitudes faiblement coopératives sont aussi en question. Un agent du Trésor public se plaint ainsi : « *Les collègues des impôts font un redressement, parfois important. Nous, comptables publics, recevons la fiche de renseignements, mais bien après que le collègue des impôts l'a exploitée...* »^{XXIX}. Des retards dans les mises en recouvrement de rappels sur des impôts confiés à la DGCP ont en effet été relevés à l'occasion de différents travaux de l'IGF⁸². Mais de nombreux agents des recettes des impôts se sont également plaints de rappels parfois très importants, mais totalement impossibles à recouvrer.

On voit ici, et c'est un point fondamental, la différence qu'il peut y avoir entre une véritable coopération, où les agents des services d'assiette et de recouvrement seraient jugés ensemble sur leur performance globale, et la simple mise en place de liaisons entre les services, qui ne résout fondamentalement rien du problème posé.

L'action en recouvrement à l'encontre des entreprises sollicitant un plafonnement de leur cotisation de taxe professionnelle est un dernier exemple saillant de la complexité des procédures de coopération entre les services. Lorsqu'une entreprise demande un plafonnement de sa taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, cette démarche s'analyse comme un recours contentieux auprès des services fiscaux. Ces derniers ne peuvent instruire ces demandes, compte tenu des dates de dépôt des liasses fiscales, avant le mois de mai de l'année suivant l'année d'imposition. Or, dans l'intervalle, les comptables du Trésor public, s'ils ne sont pas informés des demandes de plafonnement par les services fiscaux, seraient normalement tenus d'engager des actions en recouvrement, et de les prolonger éventuellement si les services fiscaux prennent du retard. Cette situation peut être délicate pour des comptables responsables personnellement et pécuniairement des diligences effectuées. L'ampleur de ce problème ne peut être mesurée, mais il faut savoir qu'on enregistre 325 000 demandes de plafonnement par an.

⁸² Dans une direction des services fiscaux récemment vérifiée, on observait en moyenne un délai d'un mois pour l'envoi des fiches de mise en recouvrement de rappels de TVA ; ce même délai atteignait quatre mois pour les mises en recouvrement de rappels d'IS ou d'IR.

c) *Les cloisonnements ont créé des barrières identitaires qui nuisent à la qualité de la coopération entre réseaux.*

A plusieurs reprises, certains participants aux conventions interrégionales ont évoqué des « barrières culturelles » ou des « barrières psychologiques » entre les deux réseaux.. Pour affiner ce diagnostic, la mission a passé commande d'une étude sociologique précise. Elle a été réalisée sur la base d'entretiens approfondis avec 51 agents des deux directions dans un département (cf. annexe n°2.6).

Les conclusions en sont parfaitement claires. **Le sentiment d'appartenance à un réseau, à une « maison », se fonde essentiellement sur une méconnaissance de l'activité et des modes de fonctionnement entre les agents de l'une et l'autre direction.** Cette situation découle exclusivement de la compartimentation des services et elle s'auto-entretient : parce que des cloisonnements existent, les agents ont peu d'habitudes de travail en commun ; pour cette dernière raison, ils ont peu l'occasion de se fréquenter et se connaissent mal ; les seules relations qu'ils établissent proviennent de la nécessité de traiter un problème. Le sentiment identitaire se forge ainsi au fur et à mesure sur une **perception négative de l'autre**, et aboutit à une tendance structurelle à l'autonomie, voire à l'isolement.

La construction d'une identité sur une perception négative ou le rejet de « l'autre », est une caractéristique très répandue dans les sociétés humaines. Dans le cas qui nous intéresse, elle est **directement contraire à l'intérêt général** puisqu'elle aboutit à considérer l'autre comme un rival, alors que les activités des deux ensembles concernés sont par nature situées dans le prolongement l'une de l'autre. Certains témoignages recueillis par la mission font état, chez certains agents, ou chez leurs représentants, d'une dérive qui atteint un point tel que l'attitude non coopérative se trouve formulée d'une manière parfois choquante : « *nous ne sommes pas sur le même bateau* » ; « *ce n'est pas la même maison* ».

2. Les autres cloisonnements

Des cloisonnements internes à chaque administration sont également reconnus comme autant de handicaps par les agents, qui réclament que les informations soient plus efficacement partagées, que les responsabilités de chacun soient mieux identifiées, et que les services soient organisés de manière à les rendre tous solidaires des résultats obtenus.

a) *L'isolement du "bloc foncier" et des structures gérant la fiscalité immobilière*

Le thème de « **l'isolement** » **du bloc foncier** (centres des impôts fonciers – CDIF- et conservations des hypothèques) au sein de la Direction générale des impôts a été souvent évoqué dans les conventions. Les agents ont notamment évoqué les multiples démarches de l'usager qui, croyant trouver au centre des impôts la réponse à une question qu'il se posait sur l'évaluation de la valeur locative d'un bien immobilier, était renvoyé au centre des impôts fonciers, souvent fort éloigné. Les services chargés de l'identification et de l'évaluation des biens immobiliers, puis de la conservation des titres de propriété – services du cadastre et conservations des hypothèques – souffrent en effet de liaisons insuffisantes avec les cellules dites de fiscalité immobilière des centres des impôts (FI), lesquelles sont chargées de faire le lien entre les extraits d'actes reçus (et l'évaluation qu'ils comportent) et la gestion du dossier du contribuable.

Le circuit des extraits d'actes est extrêmement lourd, et malgré une très large diffusion, ou peut-être pour cette raison, ces documents sont souvent mal exploités.

L'examen de la cohérence entre les **déclarations de succession** (gérées par la cellule de fiscalité immobilière) et les éventuels renseignements figurant au dossier du contribuable (gérés par le « secteur d'assiette ») pose également des problèmes de continuité de traitement.

Il reste que la réalisation d'un correspondant fiscal unique pour les particuliers suppose absolument qu'il soit traité, sauf à admettre la persistance au sein d'une même administration de cloisonnements qui sont par ailleurs dénoncés lorsqu'ils s'appliquent à deux directions différentes.

b) Le réseau comptable de la Direction générale des impôts

Nous avons vu qu'un autre cloisonnement interne, renvoyant pour sa part à la distinction assiette / recouvrement, tenait à la discontinuité entre les centres et les recettes des impôts. Ces dernières sont des services comptables chargés du recouvrement de la TVA, de l'ISF et des droits d'enregistrement. A l'intérieur de la Direction générale des impôts, se développe actuellement une expérience de coopération entre les recettes des impôts et les services chargés de l'assiette et du contrôle des entreprises. Elle consiste à transférer aux recettes la relance des défaillements déclaratifs, qui était jusque là une attribution des services d'assiette. Cette expérience a permis d'observer que la mise en continuité et en collaboration des actions d'assiette et de recouvrement donne de bons résultats en termes financiers et de qualité de service. Des contribuables souvent confrontés à des situations financières difficiles sont invités à s'en expliquer directement avec un responsable placé en capacité de décider. Le travail des agents est simplifié, puisque la recette identifie rapidement l'entreprise qui se trouve en défaut de paiement. Les services comptables voient leurs tâches enrichies, et l'Etat gagne à une meilleure réactivité.

La possibilité de recourir à cette formule est désormais généralisée. Elle montre la voie à suivre pour aboutir à renforcer la compétence et la réactivité des équipes qui se trouvent, de manière privilégiée et permanente, en contact avec les usagers.

B. Des critiques convergentes des agents sur l'accueil physique et téléphonique

1. L'insatisfaction face aux conditions d'accueil

Contrairement aux usagers qui, lorsqu'ils se rendent dans les postes territoriaux des deux administrations, estiment qu'ils sont convenablement reçus, les agents font valoir un certain nombre de critiques sur les conditions d'accueil. Elles tiennent essentiellement :

- à l'exigüité des locaux, et notamment à la difficulté de garantir la confidentialité des échanges avec les contribuables ;

- à l'absence de reconnaissance de la spécificité de la fonction d'accueil, souvent confiée, selon plusieurs interventions largement confirmées par les hiérarchies, « au dernier arrivé » ou à l'agent ne présentant souvent pas les aptitudes requises. Cette réflexion revient dans toutes les conventions, sans exception, et dans de très nombreux courriers.

Les appréciations sont néanmoins sensiblement différentes sur ce point entre les deux réseaux.

Les agents des trésoreries considèrent l'accueil comme une part importante de leur travail et de leur savoir-faire. De fait, ces postes gèrent quotidiennement des fonctions de proximité dans le

domaine fiscal (encaissements, octroi de délais de paiements), mais surtout, de manière beaucoup plus continue, des fonctions liées à l'encaissement et au recouvrement de produits locaux (cantines scolaires, HLM...). Le contact avec « l'usager » y est donc quotidien, même si cet « usager » n'est pas forcément celui de la seule administration fiscale.

Les services de la Direction générale des impôts sont, en ce qui les concerne, spécialisés dans le domaine de la fiscalité d'Etat et de la fiscalité locale. Leurs "usagers", tout aussi nombreux, les contactent donc exclusivement pour des questions fiscales, pouvant présenter un degré de complexité élevé (contentieux de la taxe d'habitation, règles du quotient familial, réglementations afférentes aux revenus de capitaux, mobiliers et plus-values, prise en compte de frais réel, caractère imposable ou non de telle indemnité représentative de frais, droits à réductions ou à déduction etc.).

Cette différence de fond explique un malentendu, qui tourne au dialogue de sourds, entre les deux réseaux, sur les horaires d'ouverture, et plus généralement sur la fonction d'accueil.

Le réseau de la comptabilité publique revendique, du fait que ses postes soient ouverts cinq jours par semaine, une compétence d'accueil supérieure à celle des centres des impôts, qui ne sont, en période « ordinaire », ouverts au public que deux demi-journées par semaine.

Cette situation s'explique néanmoins, bien qu'elle puisse être améliorée. Dans le réseau d'assiette, les horaires d'ouverture tiennent compte d'une activité beaucoup plus étalée sur l'année pour le même nombre de contacts. Les agents y exercent concurremment des tâches d'accueil et des fonctions de contrôle ou de mise à jour des dossiers. D'une certaine manière, il est normal qu'ils disposent de plages horaires leur permettant d'exercer sans aucun dérangement ces fonctions de contrôle. Les débats ont montré que, dans une meilleure organisation du travail, une extension des plages d'accueil serait possible et acceptée, par exemple sur rendez-vous. Il ne peut s'agir, comme nous l'avons souvent entendu, d'une question de « mentalité » ; la preuve en est que les services de la Direction générale des impôts qui doivent accueillir le public de manière continue – recette des impôts, services du cadastre – sont eux aussi ouverts en continu, et que les plages horaires d'accueil aux centres des impôts sont accrues lors des pointes de charge (échéances des déclarations d'impôts sur le revenu, contentieux de taxe d'habitation).

Il convient donc sur ce point que les deux réseaux cessent de se livrer à des polémiques inutiles. S'il est incontestable qu'un effort est à faire sur les conditions matérielles de l'accueil, le véritable enjeu est ailleurs, dans une cohérence à instaurer, au sein des services traitant des dossiers des mêmes contribuables, entre des équipes chargées de l'accueil et des services d'analyse et de contrôle.

2. L'accueil téléphonique.

Les agents ont du mal à accepter que les résultats des enquêtes téléphoniques ne soient pas bons. Ils en accusent l'inadaptation des matériels (qui, de fait, posent problème, les choix techniques ayant été souvent contraints par des règles de marchés publics inadaptées et parfois par une centralisation excessive des commandes). Ils mettent également en cause la propension des usagers à téléphoner pour des motifs parfois futiles, puisque la réponse à la question pouvait se trouver sur la documentation écrite qui leur avait été fournie. La complexité générale de la législation est enfin critiquée comme source de nombreuses sollicitations téléphoniques.

Les analyses techniques permettent de situer nettement la cause du malaise dans un défaut d'organisation, qui tient en trois points.

D'une part, **on fournit au contribuable les coordonnées de plusieurs correspondants sur les déclarations qui lui sont envoyées**, ce qui ne peut que l'induire en erreur dans de nombreux cas ; nous retrouvons ici le problème des cloisonnements.

D'autre part, **l'administration n'a pas réfléchi**, sauf pour traiter la période de déclaration de l'impôt sur le revenu, **à un traitement différencié des appels selon leurs motifs** ou leur plus ou moins grande banalité. Cela provient pour une grande part du fait qu'aucune analyse sérieuse n'a été faite des flux téléphoniques. On ne peut en effet traiter de la même manière des **masses importantes mais circonscrites, d'appels identiques** (survenus par exemple à l'occasion d'un incident technique – avis d'imposition non parvenus à la suite d'une panne⁸³ – d'une modification législative, ou de manière récurrente à certaines périodes – appels massifs aux dates limites de déclaration ou de paiement), **et les appels ponctuels**, mais souvent de nature personnalisée et technique, qui interviennent tout au long de l'année.

Enfin, l'administration considère que les agents doivent être en permanence susceptibles d'être joints par téléphone, **tout en ne les évaluant que sur le travail technique accompli dans leurs fonctions respectives** ; nous retrouvons ici, par exemple, le problème des « statistiques » à produire par les agents d'assiette.

Il paraît évident qu'une amélioration du service téléphonique est souhaitable ; mais plus profondément, c'est son organisation même qui doit être repensée.

C. Les limites de l'informatique actuelle et l'archaïsme de certaines tâches

1. Les difficultés liées à l'informatique

Les critiques des agents ont été très vives sur les systèmes informatiques, et nous estimons même qu'elles ont parfois été injustes. Les personnels chargés de ces secteurs dans les directions concernées sont soumis à des contraintes techniques qui sont souvent sous-estimées. Ils doivent bien souvent adapter dans des délais très brefs des applications souvent anciennes, du fait de modifications législatives ou réglementaires. Ils sont surtout en permanence soumis à la fois :

- aux exigences, et aux critiques, de personnels ou d'usagers de plus en plus habitués à des services publics ou privés dotés d'une informatique conviviale, fonctionnant en temps réel à partir de systèmes de bases de données fiables et d'applications dont l'ergonomie a été convenablement étudiée ;
- aux impératifs de l'Etat, dont la priorité est que les déclarations soient saisies, les avis d'imposition émis, les paiements effectués et correctement enregistrés.

Il demeure que le système actuel présente des faiblesses importantes.

a) Les faiblesses des systèmes actuels en matière informatique

Les réflexions autour du correspondant fiscal unique ont amené la mission 2003 –appuyée par le cabinet Gemini Consulting – à effectuer un premier cadrage stratégique en matière de systèmes

⁸³ Une trésorerie a ainsi reçu pendant une semaine une centaine d'appels par jour à la suite d'une panne du centre informatique qui avait retardé l'édition des avis d'imposition TH ; le passage à 5,5 % de la TVA sur les travaux aurait généré un nombre très élevé de sollicitation des services.

d'information. Ce cadrage a commencé par l'étude de la situation actuelle des systèmes et l'analyse globale des schémas directeurs et du portefeuille des projets lancés et prévus à ce jour.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces premières investigations.

Le principal constat est que **les systèmes d'informations actuels sont fortement éclatés**. Ils sont fragmentés selon plusieurs axes :

- les données sont compartimentées sur le **plan territorial** (bases départementales) ;
- elles sont individualisées **par impôt** ;
- la séparation **assiette-recouvrement** constitue un cloisonnement supplémentaire, et explique par ailleurs la situation extrêmement différenciée des systèmes actuels, qui auraient dû converger depuis longtemps, et idéalement être conçus de manière unifiée;
- les **référentiels sont différents** selon que l'on considère les impôts professionnels, les impôts personnels ou les impôts fonciers ;
- les **identifiants eux mêmes diffèrent** selon chaque procédure, et parfois même selon le stade de la procédure, pour un même impôt : l'identifiant qui sert à la procédure de recouvrement amiable est différent de celui qui s'applique au traitement des restes à recouvrer ;
- l'existence même de deux directions en charge l'une de l'assiette et d'une partie du recouvrement, l'autre du reste du recouvrement, a en outre induit **l'existence de standards techniques non harmonisés et non convergents au sein de chaque direction**.

Ces multiples axes d'éclatement des données et des traitements ont des conséquences clairement incompatibles avec l'objectif affiché du correspondant fiscal unique. Ils ne permettent notamment pas de gérer le dossier du contribuable en continu, ni *a fortiori* de parvenir à un compte unique de l'usager, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'un professionnel.

En outre, cette situation réduit le confort de travail des agents, confrontés à de multiples **ruptures informatiques** entre différents systèmes faiblement interfacés les uns avec les autres, à des **redondances nombreuses**, notamment en matière de saisie de données, et à des lacunes qu'ils présentent comme extrêmement handicapantes (impossibilité de transférer d'un CDI à l'autre les fichiers concernant les entreprises qui déménagent).

Quant aux choix techniques et aux modes de développement de systèmes, il est apparu que les administrations fiscales françaises avaient privilégié le plus souvent **une logique de développement par ajouts successifs à partir des applications existantes**, avec des durées d'expérimentation et de déploiement souvent incompatibles avec le cycle de vie des technologies. Or ces développements ont été greffés sur des systèmes présentant d'importantes faiblesses :

- les possibilités de traitements en temps réel sont limitées ;
- il est difficile de procéder à des extractions d'informations, qui ne peuvent se faire qu'au prix d'un travail lourd, de délais importants, et par une intervention systématique de spécialistes techniques ; de surcroît ces extractions aboutissent le plus souvent à des productions sous forme papier, sans possibilité d'exploitation au moyen d'outils bureautiques simples ;
- il est enfin nécessaire de recourir à des méthodes traditionnelles mais parfois dépassées pour procéder aux échanges de données entre applications (transferts physiques de disquettes, ou de bandes magnétiques).

Le diagnostic préliminaire effectué par les consultants montre enfin que **les orientations informatiques retenues par les administrations fiscales ne permettent pas, dans l'état actuel des choses, d'atteindre l'objectif du correspondant fiscal unique, sinon de façon très partielle** (base de données spécifique pour le recouvrement), et le plus souvent en concurrence avec d'autres priorités. Par

exemple, l'examen du schéma directeur de la DGCP montre qu'il cherche à mettre en cohérence les applications informatiques relevant de ses différentes missions habituelles (impôt, produits locaux...), sans parvenir à une vision unifiée du dossier du contribuable, qui impliquerait un traitement transversal des données d'assiette et de recouvrement. . Certes, les schémas directeurs ont été établis avant les annonces ministérielles concernant le correspondant fiscal unique. Leurs orientations correspondaient d'ailleurs souvent à des besoins urgents. Il reste que leurs incohérences mutuelles sont aussi le fruit du cloisonnement des administrations.

Ce constat amène à identifier de multiples pistes d'amélioration, nécessaires en elles-mêmes sur le plan technique, mais plus encore par rapport à l'objectif d'un correspondant fiscal unique. Il est d'ailleurs totalement en cohérence avec les conclusions de la mission d'analyse comparative des administrations fiscales, qui avait fait apparaître que l'informatique des administrations fiscales françaises était en retard par rapport à celles des administrations étrangères, dans des domaines multiples (identifiant unique, bases de données nationales, gestion en temps réel d'un compte unique du contribuable, contrôle automatisé des informations de recoupement, analyse des risques, pilotage d'activité, assistance informatique aux centres d'appels,...).

b) Les problèmes liés à l'informatique concernent tous les acteurs

• Les inconvénients sont importants pour les contribuables.

Comme nous venons de l'indiquer, l'informatique fiscale reste à ce jour organisée selon une logique de traitements de masse, permettant d'assurer la gestion des échéances. Cette situation ne permet aucune vision d'ensemble du contribuable, dont l'existence n'est à aucun moment reconnue de façon unifiée et consolidée dans les systèmes d'information.

Cette situation induit, du point de vue de l'utilisateur, plusieurs difficultés :

- l'éclatement des données qui le concernent, dans des systèmes et des applications non communicantes interdit un traitement continu et unifié de ses relations avec l'administration fiscale. Les ruptures informatiques compliquent ainsi très fortement la gestion de situations pourtant simples, comme les changements d'adresses ou la gestion de la mensualisation ;

- l'orientation principale des systèmes actuels, qui privilégient les « traitements de masse », limite très largement les possibilités de gérer des situations individualisées, en réduisant à la fois la réactivité de l'administration à l'égard des usagers et la fourniture de services ou d'informations personnalisés.

• Les agents subissent de plein fouet les imperfections du système.

Du point de vue de l'agent des administrations fiscales, qui est l'autre « client » des systèmes informatiques, les difficultés liées à l'absence de vision consolidée et exhaustive sur chaque contribuable est une source permanente de difficultés et de travaux supplémentaires : discordances entre des données redondantes, lourdeur des coûts de coordination entre différents services, fichiers discordants, contrôles effectués sur états papier faute de possibilités de liaisons automatiques.

Enfin, l'ergonomie et le confort d'utilisation des systèmes souffrent de l'absence d'un « poste utilisateur » fortement intégré : hétérogénéité de présentation des applications, nécessité de passer sans cesse d'une application à une autre (et parfois d'un poste de travail à un autre), caractère

limité des capacités de traitement en temps réel des systèmes⁸⁴, empilement d'applications sur les postes de travail des utilisateurs.

• **Des handicaps majeurs résultent enfin de cette situation pour l'Etat.**

En l'absence d'une vision orientée vers les usagers dans les systèmes d'information, l'Etat ne peut offrir un service de bonne qualité aux contribuables honnêtes. Parallèlement, l'éclatement des données complique considérablement sa tâche en matière d'analyse, de contrôle, et de recouvrement, sur les dossiers des contribuables indélélicats.

L'hétérogénéité des systèmes induit des surcoûts, en maintenant notamment des tâches inutiles, redondantes ou dépassées. L'obsolescence des outils sur lesquels reposent les systèmes actuels, engendre parallèlement des coûts de maintenance croissants, en présentant d'ailleurs des risques quant à leur pérennité.

L'absence de mise en cohérence des projets de modernisation informatique des différentes directions induit enfin pour l'Etat des doubles emplois dans l'allocation des ressources.

Un effort très important d'adaptation de l'informatique fiscale est donc indispensable, pour passer clairement à un nouveau type d'informatique dont l'administration fiscale française ne dispose pas à ce jour. Le croisement du diagnostic effectué avec les systèmes qui seraient nécessaires pour parvenir à la gestion optimale du contribuable par un correspondant fiscal unique apparaît ainsi dans le tableau suivant.

<i>Axes de modernisation indispensables</i>	
Situation actuelle des systèmes	Situation cible des systèmes
Organisés par impôts	Organisés par groupes cibles de contribuables
Orientés sur les processus internes de l'administration fiscale	Construits en fonction des caractéristiques et/ou des besoins des contribuables
Recours à l'écrit pour le contact avec le contribuable	Utilisation du téléphone et utilisation d'Internet
Déclarations fiscales sous forme papier	Déclarations fiscales électroniques et déclarations express, voire retenue à la source (législatif)
Multiplication de la manipulation des documents papier	Gestion informatisée du processus de travail
Traitement en temps différé (batch)	Traitements en temps réel
Existence de retards dans les traitements	Traitements accélérés
Aucune sélectivité dans les traitements	Analyse du risque
Procédures multiples	Flux de travail unifié et intégré
Information organisée en fonction des déclarations	Information organisée autour du contribuable
Gestion papier d'états informatiques	Bases de données intégrées
Dossier du contribuable constitué de données papier et de copies papier de données informatiques hétéroclites	Dossier électronique du contribuable
Aucun traitement informatique réalisé en <i>front office</i> (en contact avec le contribuable)	Intégration de traitements entre le <i>front office</i> (<i>capable de traiter une grande partie des demandes</i>) et le <i>back office</i>

⁸⁴ A la DGCP, les agents se plaignent de la "période aveugle" d'une semaine environ qui sépare un paiement effectué de sa prise en compte effective. Selon cette direction, le problème sera résolu au sein des nouveaux centres d'encaissement.

2 . La persistance de traitements non automatisés et de tâches peu valorisantes

La faible automatisation de certains traitements impose pour certains agents la perpétuation de tâches fastidieuses et peu valorisantes.

Des critiques ont ainsi été formulées sur un certain nombre de tâches ou de circuits qui devraient faire l'objet, de l'avis général, de fortes améliorations.

- **Le traitement des moyens scripturaux de paiement**, déjà pratiquement centralisé sur des centres de traitement des TIP, pourrait ainsi faire l'objet d'une concentration sur des centres d'encaissement⁸⁵ ; les tâches actuelles d'ouverture d'enveloppes, d'enliassage et de contremarquage de chèques, sont lassantes et peu valorisantes.

- De même, **les tâches de saisie des déclarations d'impôts sur le revenu sont extrêmement lourdes**. Elles seront allégées dès que les moyens seront trouvés d'intégrer automatiquement les informations fournies par les tiers déclarants (« déclaration express »). L'allègement maximal des tâches sera obtenue sur la plupart des 9 millions de déclarations qui ne comportent que des salaires ou des pensions. Les agents pourront ainsi réorienter partiellement leur travail sur l'accueil, mais aussi sur la relance des défaillants déclaratifs ou le contrôle sur pièces, tâches plus intéressantes et plus qualifiantes.

Une liste de **tâches très consommatrices en temps**, et dont le caractère moderne n'apparaît pas clairement, a enfin été déclinée par les uns et les autres au fil des correspondances reçues, des entretiens réalisés ou des conventions interrégionales : « le parcours du combattant » du demandeur d'un permis de chasse ; la vente des vignettes et de timbres fiscaux, parfois de très faible valeur et leur manipulation hebdomadaire, dans le cadre des contrôles de caisse⁸⁶.

Au total, dans tous ces cas, modernisation et simplification vont évidemment de pair.

⁸⁵ Une expérience est lancée à Créteil l'an prochain par la Direction générale de la comptabilité publique ; et la généralisation de ce mode de traitement et ils permettront d'épargner aux agents un certain nombre de tâches sans intérêt propre, telles que l'ouverture d'enveloppes ou le tri, l'enliassage, le postmarquage et l'expédition de chèques par procédés manuels.

⁸⁶ Les agents en ont profité pour nous signaler l'existence d'une taxe de 0,92 F devant accompagner tout règlement par chèque d'une coupe de bois, et donner lieu à l'émission de chèques distincts assortis d'une pièce justificative de dépense.

D. Une revendication massive de simplifications législatives, réglementaires et procédurales.

1. Sur le fond, les agents considèrent que la complexité de la législation et la réglementation nécessitent une compétence inaccessible.

L'argument est revenu en permanence : il est strictement impossible de donner aux usagers un correspondant fiscal unique, car un "individu" qui devrait être compétent et capable de décider sur l'ensemble de la matière fiscale, ne peut exister, quelle que soit la formation qui lui serait donnée, et même si l'on envisage d'une part de distinguer les correspondants des entreprises de ceux des particuliers, d'autre part de spécialiser des agents en fiscalité.

Il serait vain et lassant de reprendre les exemples fournis en matière d'assiette comme de recouvrement : diversité des règles d'exonération selon les impôts ou les taxes⁸⁷ ; complexité –et parfois inintelligibilité – des modes de détermination et de contrôle de l'assiette de certains impôts, au premier rang desquels figure la taxe d'habitation ; difficultés touchant à la prise en compte des frais réels ; volume des textes législatifs et instructions diverses, souvent non codifiées, applicables au réseau du Trésor public ; spécialisation selon les impôts, taxes ou redevances concernés, des procédures juridiques à appliquer, sous peine de contentieux, aux redressements ou aux recouvrements forcés... Il y a là une source de mécontentement d'autant plus fort que notre administration ne dispose pas de manière généralisée d'outils informatiques permettant un accès facile à ces informations.

Force est de dire que l'analyse confirme l'existence d'un foisonnement de textes dont l'application est si difficile que les agents ont parfois l'impression de se substituer au législateur. Un exemple frappant peut en être donné à propos de la taxe d'habitation, dont les montants mis en recouvrement doivent souvent, et parfois tous les ans pour les mêmes contribuables, faire l'objet de dégrèvements gracieux, totaux ou partiels. Il s'agit notamment de contribuables manifestement indigents, mais non reconnus tels par leur municipalité⁸⁸, soumis à une taxe manifestement surévaluée, assise sur une valeur locative excessive et un taux élevé, mais qui n'entre dans aucune des catégories ouvrant droit à exonération. Et lorsque ce dégrèvement n'est pas fait - ce qui est souvent le cas, par crainte de contagion, dans les zones les plus difficiles la cote prise en charge par le comptable sera admise en non valeur au terme d'un parcours juridique parfois très lourd.

2. Sur la forme, les récentes « simplifications » ont été mal ressenties, et les agents ont observé l'apparition de nouvelles complexités.

Il ne nous appartient pas de remettre en cause, en aucune manière, des travaux législatifs dont le point d'équilibre est toujours délicat. Mais nous serions infidèles à ce que les agents ont exprimé, parfois avec beaucoup de force, si nous ne nous faisons pas les relais de leurs opinions et des exemples qu'ils ont pris.

De nombreuses récriminations ont en effet été exprimées sur deux réformes récentes qui ont concerné le droit de bail et le régime simplifié d'imposition. Présentées comme des simplifications –

⁸⁷ C'est ainsi qu'un RMiste est exonéré de taxe d'habitation, sous réserve d'ailleurs de vérification d'une cohabitation éventuelle, ce qui n'est pas le cas d'un contribuable titulaire d'un CES. Les exonérations sont également différentes entre le régime de la TH et celui de la redevance audiovisuelle.

⁸⁸ Si le maire accepte de reconnaître l'indigence d'un contribuable, l'Etat ne prendra pas à sa charge la cote correspondante admise en non valeur.

ce que confirme pleinement l'analyse technique – les agents estiment que ces réformes ont entraîné de multiples difficultés d'application, liées d'une part à un défaut général d'information (tant pour les personnels que pour le public) sur les procédures à suivre, d'autre part à des difficultés techniques d'application.

Parallèlement les agents nous ont fait part de leurs difficultés face à la complexité des règles concernant l'éligibilité de certains travaux au taux réduit de TVA⁸⁹; ils redoutent la mise en œuvre de la taxe sur les locaux vacants, dont on estime qu'une proportion très significative des cotes vont se traiter au contentieux; des exemples plus anciens, tenant notamment aux divers régimes d'exonérations, qui ne sont pas coordonnés, ou à la multiplicité des cas ouvrant droit à des déductions ou à des réductions d'impôts, ont également été cités.

L'objectif de simplification affiché par le Ministre est donc considéré par les agents comme une chose essentielle; mais ils ne parviennent pas à se convaincre qu'il sera transcrit dans les faits, la plupart des mesures visées étant de nature législative. Nous nous devons d'attirer sur ce point l'attention du Ministre.

⁸⁹ La construction d'un puits de jardin, selon une réponse officielle, sera taxée à 5,5 % si l'eau en est utilisée pour un usage domestique, et à 20,6 % si elle est utilisée à arroser ledit jardin. Le problème d'une utilisation mixte n'a pas encore été résolu.

-
- ^{II} Etude SOFRES, septembre 1999, p. 10.
- ^{II} Etude SOFRES, p. 9.
- ^{III} Etude IFOP, résultats détaillés, septembre 1999, pp. 23 et 24.
- ^{IV} Etude IFOP, pp. 129 et 134.
- ^V Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999.
- ^{VI} Etude SOFRES auprès des usagers des trésoreries, octobre 1999.
- ^{VII} Etude IPSOS, Lyon, 28/07/1999.
- ^{VIII} Audit de la Direction des Services Fiscaux du Rhône sur le dispositif d'information des usagers pendant la campagne IR 1999, mars 1999.
- ^{IX} Etude SOFRES, p. 30.
- ^X Audit du dispositif d'information pendant la campagne IR, DSF du Rhône, mars 1999.
- ^{XI} Etude SOFRES précitée.
- ^{XII} Etude SOFRES, p. 32, étude IFOP, p. 76.
- ^{XIII} Etude SOFRES, p.26.
- ^{XIV} Etude IPSOS, Lille, 30 juillet 1999.
- ^{XV} Etude SOFRES, p. 63, étude IFOP, p. 54.
- ^{XVI} Etude SOFRES, p. 63, étude IFOP, p. 5.
- ^{XVII} Etude SOFRES, p. 19.
- ^{XVIII} Etude IFOP, p. 107.
- ^{XIX} Pour la méthodologie de ces travaux, on se reportera aux études France Télécom / DGCP et France Télécom / DGI en pièces jointes
- ^{XX} Etude IPSOS, Lyon, 28/07/1999.
- ^{XXI} Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999.
- ^{XXII} Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999
- ^{XXIII} Synthèse des groupes miroirs, août 1999, p. 30.
- ^{XXIV} Etude IPSOS, Paris, 31/07/1999
- ^{XXV} Travaux de l'IGF sur la taxe d'habitation, mars 1999.
- ^{XXVI} Travaux de l'IGF précités.
- ^{XXVII} Convention interrégionale de Lille.
- ^{XXVIII} Convention interrégionale de Saint-Malo.
- ^{XXIX} Convention interrégionale de Saint-Malo.

DEUXIEME PARTIE

LES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

1. La démarche souhaitée par le Ministre consiste à partir de l'utilisateur et de ses besoins. Il s'agit donc de définir des objectifs de qualité de service que l'administration fiscale, dans son ensemble, peut et doit se fixer à moyen terme.

La première partie de ce rapport présente les attentes des usagers, et donc l'écart entre ces attentes et le type de service qui peut leur être fourni aujourd'hui par les administrations fiscales dans l'état actuel de leur organisation, de leurs procédures et des instruments dont elles disposent.

Les expériences étrangères, tout comme l'analyse des possibilités nouvelles offertes par le progrès technique, nous montrent que cet écart peut être comblé, et l'a été chez la plupart de nos partenaires. Il est néanmoins important. Pour le résorber, il faut envisager des changements et des investissements tels qu'une incertitude subsiste sur la possibilité d'atteindre dès 2003 l'intégralité des objectifs souhaitables.

Les développements qui suivent visent donc à préciser, sous forme de propositions, la nature des modifications à apporter à la situation actuelle, en termes d'organisation, d'investissements, de circuits d'information et de traitement, et de gestion des ressources humaines, sachant que certaines de ces propositions peuvent s'inscrire dans une perspective un peu plus éloignée que le terme de 2003 qui a été fixé à la mission.

2. La démarche consistant à partir du service à l'utilisateur conduit à traiter en premier lieu de l'organisation et des procédures de l'administration fiscale. La demande de nos concitoyens est très claire : l'utilisateur souhaite disposer d'un correspondant unique, joignable de diverses façons, compétent sur l'ensemble de son dossier fiscal, tous impôts confondus, et sans distinction entre ce qui relève du montant de cet impôt (problèmes d'assiette), et ce qui relève de ses modalités de paiement (recouvrement) ; il souhaite avoir en face de lui un interlocuteur qui soit en situation et en capacité juridique de décider, afin de pouvoir régler ses problèmes autant que possible en une seule fois et en un seul lieu.

Un tel objectif n'est absolument pas envisageable sans une réforme profonde et préalable de notre organisation, notamment pour assurer que soient correctement définis et pilotés les investissements de toute nature (formation, immobilier, informatique, accueil téléphonique, maillage des réseaux), qui seront nécessaires.

L'exemple de l'informatique est éclairant. Il existe manifestement un consensus sur la nécessité de rénover profondément notre système, de façon à parvenir à une informatique intégrée, accessible en ligne, et conviviale. C'est, dans ce domaine, le seul moyen d'atteindre les objectifs fixés en

matière de services aux usagers, d'amélioration des conditions de travail des personnels, et d'accroissement de l'efficacité de l'Etat.

Mais ce rapport aurait manqué son but si le lecteur en retirait l'impression que la rénovation de l'informatique pouvait être programmée et gérée indépendamment des autres composantes de la réforme.

Tout d'abord, au moins pour les particuliers, cet objectif ne peut être atteint dans son intégralité dès 2003.

Ensuite, il ne s'agit pas **d'un** projet informatique, mais de l'addition et de la combinaison de **multiples** projets informatiques, avec des choix délicats à opérer, des priorités à définir, des enchaînements logiques à respecter. Un pilotage unique est donc nécessaire pour parvenir à un ordonnancement de ces projets dans le temps, et à l'arbitrage entre la réutilisation en l'état ou la rénovation profonde des outils et des projets existants à l'heure actuelle.

Enfin, dès qu'un projet informatique affecte l'environnement de travail d'un nombre significatif d'agents, il ne peut être qu'une composante d'un projet beaucoup plus large prenant en compte l'organisation du travail, les compétences informatiques et techniques – en l'espèce fiscales – des agents concernés, ainsi que les gains d'efficacité recherchés et les moyens d'y parvenir.

Autrement dit, le chef du projet informatique travaille sous la responsabilité d'un maître d'ouvrage, lui-même non informaticien ; ce maître d'œuvre doit être entouré d'une équipe techniquement compétente dans le domaine d'application traité ; il doit aussi être soucieux d'associer les agents concernés à la définition de leur futur environnement informatique. On voit bien qu'il ne suffit pas d'accroître le budget, ou même de rassembler sous un même commandement les seuls services informatiques appartenant à des directions différentes ; encore faut-il que chaque équipe d'informaticiens travaille pour un commanditaire qui maîtrise le domaine concerné, et qui soit parfaitement bien identifié et situé en référence à l'organisation cible qui est visée à moyen terme.

3. C'est d'ailleurs bien autour de cette problématique d'organisation, dont les paramètres sont difficiles à combiner, que s'est organisée la réflexion collective de ces sept derniers mois. Son aboutissement a été le débat qui s'est instauré à l'occasion des conventions interrégionales, et qui a permis de confirmer, de compléter, de discuter ou de réfuter la plupart des propositions formalisées dans les courriers directement reçus par la mission.

Nous avons été frappés par **trois éléments majeurs** qui se dégagent de l'ensemble de ce processus. Tout d'abord, les agents ressentent très fortement les **imperfections de l'organisation actuelle**, dont ils voient parfaitement qu'elle gêne les usagers, mais qu'ils critiquent également pour les lourdeurs et les complexités qu'elle leur impose dans leur travail quotidien.

Ils ont ensuite très nettement exprimé, quel que soit le « réseau » auquel ils appartiennent, **le plaisir et l'intérêt qu'ils avaient eus à travailler ensemble**, à se connaître, et à mettre en commun leurs méthodes et leurs expériences professionnelles. On peut voir à la lecture des comptes-rendus des conventions interrégionales, à quel point ce sentiment a été exprimé d'un bout à l'autre du pays.

Les divergences liées à l'appartenance à l'un ou à l'autre des réseaux concernés, ou, à l'intérieur d'un même réseau, entre les agents d'assiette et les agents de recouvrement, **ne sont apparues qu'au moment de formuler des propositions**. Beaucoup d'entre elles n'abordaient en effet, et d'ailleurs de manière souvent pertinente (informatique, accueil, formation), qu'une partie du problème. C'est à une synthèse de l'ensemble de ces débats, combinée aux analyses techniques qui ont pu être menées, que nous sommes maintenant confrontés.

*

Les propositions qui suivent sont strictement articulées autour des cinq axes de réforme fixés par le Ministre à notre mission dans ses discours des 16 et 17 septembre derniers. Le **rapprochement de l'assiette et du recouvrement** ; la réduction, voire l'élimination, des **autres cloisonnements**, qui morcellent le dossier du contribuable et contribuent ainsi à la multiplication de ses interlocuteurs ; une réflexion approfondie sur **l'accessibilité des services**, à distinguer de la proximité géographique ; la rénovation de notre **système informatique** ; une indispensable simplification.

La dimension humaine de la réforme, évidemment essentielle, et sur laquelle le Ministre avait fortement insisté, en souhaitant que les cadres et les agents de ce ministère soient les acteurs et les bénéficiaires de cette réforme, sera enfin détaillée.

CHAPITRE I

LES DECLOISONNEMENTS NECESSAIRES : LES OPTIONS DE REORGANISATION

Si l'usager souffre de nos cloisonnements, la solution ne peut être que de décroisonner. Encore faut-il savoir quel sens nous devons donner à ce mot.

Le premier, et le plus évident, est d'imaginer un **rapprochement géographique**. Si l'usager se plaint, c'est d'abord d'être renvoyé d'un endroit à un autre, de déclarer et de payer à des endroits différents, et de devoir en permanence faire la distinction entre les demandes qu'il formule au regard du montant de son impôt, et celles qui concernent ses modalités de paiement.

Mais cela ne suffit pas. La réponse aux attentes de nos concitoyens ne saurait être uniquement le transfert en un seul lieu des cloisonnements auxquels il se heurte aujourd'hui dans des lieux différents, sauf à transformer les va-et-vient actuels en renvois successifs d'un bureau à un bureau ou d'un poste téléphonique à un autre. Il ne s'agirait pas là d'un correspondant unique.

Faudrait-il donc placer sous un **commandement unique** ces services regroupés en un seul lieu ? Là encore, la solution serait incomplète. Il est essentiel qu'une structure administrative soit commandée et pilotée. Mais les développements effectués en première partie ont mis en lumière les inconvénients liés, au sein d'une même direction, et parfois d'une même structure territoriale, aux cloisonnements entre les services d'assiette et les services de recouvrement, ou entre ceux qui s'occupent de questions foncières et les autres.

C'est dire qu'une réflexion en termes d'organisation doit absolument réunir les trois finalités qui ont été au centre de toute cette démarche : l'intérêt des usagers, celui des agents, et celui de l'Etat.

L'intérêt des usagers, nous l'avons vu, est d'avoir, en un lieu unique, et donc piloté de manière rationnelle, **un service compétent, capable de décider, et qui lui serve de correspondant sur l'ensemble de son dossier fiscal.**

L'intérêt des agents affectés à une telle structure est de disposer d'une part d'une véritable compétence, d'autre part dans les cas particulièrement complexes, **d'équipes** qui soient en mesure de leur apporter le soutien nécessaire. C'est pour eux la garantie d'un meilleur service rendu à l'usager, d'une plus grande sécurité dans les réponses qu'ils lui apportent, et d'un enrichissement de leurs tâches.

L'intérêt de l'Etat est de diminuer massivement les liaisons nécessaires entre des services dispersés et cloisonnés, pour améliorer son efficacité et son image, et pour accroître sa capacité de réaction envers les contribuables récalcitrants.

L'intérêt de tous est de ne plus parler de liaisons, ni de coordinations, mais bien de **coopération**, ce qui implique une parfaite continuité dans la chaîne de traitement des dossiers, une fluidité maximale des informations, une très forte cohérence interne du service, et une évaluation des agents sur des résultats communs dont ils soient solidairement responsables.

Dès lors que le mot de « rapprochement » est pris dans son acception la plus ambitieuse, tout le problème est de savoir comment on doit l'envisager, à partir d'une situation que la configuration des structures au niveau local rend particulièrement complexe, notamment à cause de la séparation souvent physique et toujours fonctionnelle entre les services d'assiette et de recouvrement.

En effet, face à une administration d'assiette – **la Direction générale des impôts** – **très largement dédiée au domaine fiscal** mais comportant déjà de notables cloisonnements internes, les 3 200 postes territoriaux de la Direction générale de la comptabilité publique exercent chacun à l'exception d'environ 270 postes spécialisés dans le recouvrement de l'impôt ou des amendes, et de 461 postes dédiés au secteur local, **l'ensemble des compétences de la direction** : comptabilité, et gestion des collectivités locales, recouvrement des impôts, produits locaux, gestion des dépôts réglementés des notaires ou des personnes physiques ou morales qui détiennent un compte au Trésor public (activité dite « d'épargne »).

On peut parfois identifier les agents qui s'occupent plus particulièrement du recouvrement, notamment dans les postes les plus importants ; c'est impossible dans les plus petits, et dans les postes de moins de 3 agents, seule une « fraction » d'emploi équivalent temps plein annuel (ETP) est allouée à l'activité du recouvrement. A titre d'exemple, sur trois gros départements – Ile-et-Vilaine, Rhône, Var – il y a 29 postes comptables qui comptent moins d'un agent équivalent temps plein chargé du recouvrement, soit 24% du total des postes effectuant du recouvrement.

Rapprocher les services, faire coopérer les agents, rétablir des fonctionnalités et des continuités qui font actuellement défaut, implique donc que l'on parvienne à démêler cet écheveau, ce qui n'est possible qu'en s'accordant sur un système cible avant même d'envisager les moyens pour y parvenir. Cela doit être fait pour les entreprises comme pour les particuliers.

A. Pour les entreprises (personnes morales, entreprises individuelles⁹⁰ et organismes divers), la mise en place d'un correspondant fiscal unique passe par la création d'une nouvelle structure : l'hôtel des impôts des entreprises

1. Il convient de dépasser complètement l'organisation administrative actuelle, qui engendre des cloisonnements et des lourdeurs au détriment des usagers, des agents et de l'Etat

Comme nous l'avons vu dans la première partie du rapport, la séparation entre les services chargés de l'assiette et du recouvrement entraîne des cloisonnements qui nuisent à la qualité du service à l'utilisateur, qui compliquent la vie des agents et qui ne favorisent pas les intérêts de l'Etat. La lettre d'un contribuable figurant en annexe n°3.2.7 en est une illustration éclatante.

Les études techniques (cf. annexes n°3.1.3 et 3.1.5) menées par la mission ont montré que pour les impôts directs autoliquidés par les entreprises (impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires), l'existence de services spécifiquement chargés du recouvrement n'apportait aucune valeur ajoutée en contrepartie de la complexité de la chaîne de traitement de ces impôts. Bien plus, l'organisation actuelle contribue à la démotivation des agents gestionnaires de la fiscalité professionnelle, en raison des tâches matérielles qu'elle leur impose. Elle complique inutilement la vie des contribuables honnêtes, tout en ne présentant pas de garanties suffisantes en matière de lutte contre la fraude ou de sécurité des opérations.

En réalité, il ne s'agit là que d'une **survivance historique** liée à l'ancienne configuration de l'administration fiscale. Il y avait en effet jadis une séparation complète entre la « régie des contributions directes », qui n'avait pas de service de recouvrement, et celle des « contributions indirectes », qui en avait un. L'impôt sur les sociétés ayant été considéré, à juste raison, comme une contribution directe, son contrôle a été confié au service des contributions directes, et son recouvrement pris en charge, en conséquence, par le réseau de la comptabilité publique. Cette situation a perduré depuis la fin de la dernière guerre mondiale, malgré de nombreux rapports des corps de contrôle attirant l'attention des responsables successifs sur cette singularité injustifiée (cf. annexe n°3.1.3). Des progrès ont certes été accomplis pour rationaliser à la marge le dispositif, mais le cadre général demeure inadapté.

Il est donc plus que temps de rapatrier la gestion de ces impôts, dans son intégralité, à la Direction générale des impôts. Les applications informatiques de recouvrement de cette dernière direction traitent déjà la TVA (MEDOC). Sous réserve d'un regroupement des paiements sous l'identifiant SIREN-SIRET, elles pourront être techniquement en mesure de traiter, à notre avis assez rapidement, les règlements afférents à l'impôt sur les sociétés, à la taxe sur les salaires, et aux autres taxes assises sur les salaires.

Les entreprises pourront dès lors acquitter en un lieu unique la plupart de leurs obligations fiscales, et notamment très rapidement tous les impôts d'Etat. Les services en verront leurs tâches enrichies et simplifiées, puisqu'ils disposeront d'une documentation complète constituée des documents comptables et des annexes des liasses fiscales jointes aux déclarations de résultats.

Deux problèmes restent posés, qui tiennent aux impôts locaux : celui de la taxe professionnelle et celui de la taxe foncière. La détermination de l'assiette de ces deux impôts est d'une très grande complexité (cf. annexe n°3.1.6). De surcroît, leur taux varie selon les collectivités territoriales et les organismes consulaires dont relève chacun des établissements des entreprises.

⁹⁰ Entreprises individuelles = Bénéfices industriels et commerciaux (BIC), bénéfices agricoles (BA), bénéfices non commerciaux (BNC).

Techniquement, une étude plus approfondie doit être menée sur l'intégration de ces deux impôts à la chaîne de recouvrement de la Direction générale des impôts. Notre diagnostic est que ce sera relativement simple pour la taxe professionnelle si l'on fait en sorte que les paiements soient récapitulés au lieu du siège ou du principal établissement. Sur la taxe foncière, il convient de parvenir à distinguer les locaux dont les propriétaires sont des entreprises, d'actualiser les dénominations sociales des entreprises, et de mettre à jour en conséquence, de manière permanente, le fichier général des locaux (MAJIC). Ce travail est en cours.

Dans un souci de cohérence, nous proposons donc qu'**à terme ces deux impôts soient également gérés par la structure dans laquelle l'entreprise acquittera tous ses autres impôts professionnels** et que les circuits informatiques qui seront mis en place en vue de la prise en charge de l'IS de la TS prévoient ce traitement.

Nous supposons par ailleurs acquise la généralisation de l'expérience menée récemment pour envoyer à toute entreprise, dès sa création, un « **livret fiscal** » destiné à lui faire part d'emblée de ses obligations, et à susciter à cette fin un entretien avec les services. En effet, cette nouvelle modalité de gestion va dans le sens d'une amélioration de la relation de l'administration fiscale avec les usagers tout en présentant un caractère préventif.

S'agissant enfin des entrepreneurs individuels et des professions libérales, leur dossier professionnel doit être intégré à cette structure. Apparemment, ils auront de ce fait deux interlocuteurs, l'un pour leur dossier professionnel, l'autre pour le dossier de leur foyer fiscal. Mais cette situation ne fera que refléter la distinction fondamentale que prévoit le droit entre la gestion des activités professionnelles et les conséquences que cette gestion peut avoir sur les personnes et les familles.

Pour autant, si les cloisonnements internes entre les services d'assiette et de recouvrement de la Direction générale des impôts ne sont pas abolis, la nouvelle structure ne sera toujours pas pleinement le correspondant fiscal unique de l'entreprise. Pour y parvenir, il convient de mettre en place, entre les services actuellement chargés de l'assiette, et les actuelles recettes des impôts, une organisation totalement fluide.

Certains ont exprimé la crainte que l'établissement d'une continuité maximale entre les services d'assiette et de recouvrement ne remette en cause le rôle d'arbitre du Trésorier-payeur général au sein de la commission des chefs de services financiers, chargée d'examiner les difficultés de paiement des entreprises. Les propositions de la mission n'ont aucune raison d'affecter ce rôle.

2. La création d'hôtels des impôts des entreprises (H.I.E.)

Comme nous l'avons vu, ce mouvement est en train d'être amorcé.

Le premier jalon en est la création de la Direction des grandes entreprises, annoncée par le Ministre comme un projet définitif en avril dernier, et qui est en cours de mise en place. Elle concernera environ 17 000 entreprises, représentant 0,6% de leur nombre mais la moitié des recettes de TVA et d'IS. La coopération entre les personnels chargés des fonctions de contact et des fonctions de contrôle, cette distinction se substituant le plus clairement possible au cloisonnement entre services d'assiette et services de recouvrement, doit y être parfaitement assurée.

Un autre pas en ce sens a été l'expérience, récemment menée dans certains départements, du transfert aux recettes des impôts des relances des défallants déclaratifs (cf. annexe n°3.1.4). Celle-ci fait l'objet d'une évaluation positive. On constate notamment une nette amélioration de la réactivité des

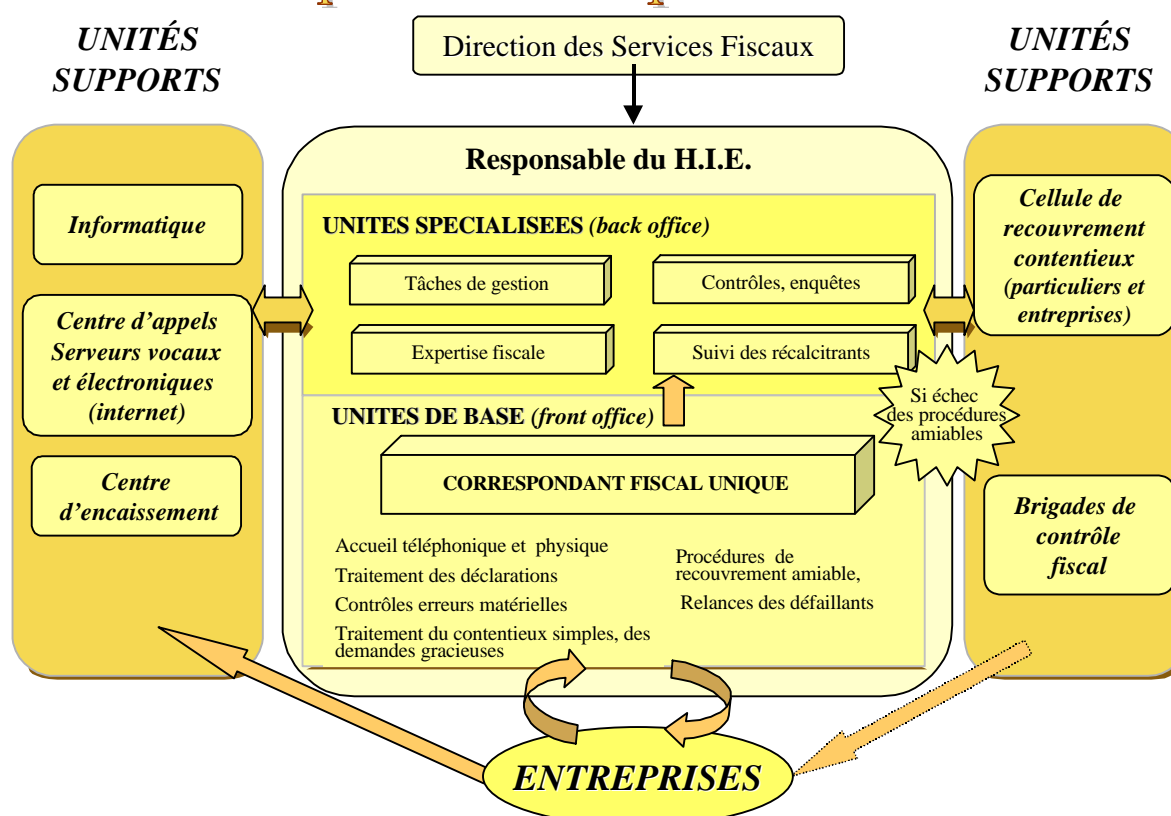
services dans leur ensemble, y compris en termes de recouvrement, et un abaissement notable du taux de défaillance.

Nous proposons donc qu'à terme, les services d'assiette et de recouvrement, actuellement séparés selon une logique d'ordre juridique, soient fonctionnellement regroupés dans des hôtels des impôts des entreprises (HIE) où les personnels travailleraient en symbiose sur les dossiers professionnels, selon une logique distinguant les services de relation avec les usagers et les services spécialisés dans le contrôle et les questions complexes. Les équipes chargées des fonctions de contact (« *front office* ») assureraient les tâches de recouvrement courant en matière d'assiette et le recouvrement amiable. Toutes les tâches plus complexes nécessitant une plus grande spécialisation, comme le contrôle sur pièces ou le contentieux d'assiette difficile, seraient confiées à des unités spécialisées d'analyse et de contrôle (« *back office* »).

La fluidité des relations entre les deux parties du service serait l'un des objectifs majeurs fixés à l'unité de commandement, et permettrait de traiter les dossiers en fonction de leur degré de complexité, en assurant un service direct et immédiat aux usagers, et, dans les cas les plus difficiles, en mobilisant sur place et immédiatement les expertises nécessaires.

La nouvelle structure serait schématiquement organisée comme suit :

Hôtel des impôts des entreprises



3. Les avantages et les difficultés.

a) La proposition qui vient d'être faite présente des avantages majeurs, en termes d'organisation, sans préjudice des améliorations techniques apportées à la gestion des dossiers fiscaux.

- **Les usagers** (entreprises, professions non salariées, organismes divers) auront un correspondant fiscal unique, qui sera, dans la plupart des cas, le service gestionnaire actuellement chargé de leur dossier de TVA. Les chaînes informatiques en cours devront être adaptées pour que ce schéma soit en place dès 2003. La réalisation d'un compte unique pourra ainsi être effective, ouvrant la voie à des compensations entre les créances et les dettes, voire à terme, à une gestion en continu des obligations fiscales des professionnels.
- **Les agents** des services de contact avec les usagers (*front office*) verront leur travail enrichi par une implication plus forte, plus responsabilisante, et moins morcelée, dans la gestion des dossiers. Ce travail sera allégé par la suppression d'un certain nombre de tâches inutiles (élimination de circuits papiers, suppression de doubles saisies, etc). De surcroît, le transfert des tâches à caractère répressif dans des services d'appui (*back office*) clarifiera leur rôle et leur positionnement vis-à-vis des contribuables, et permettra de développer une véritable culture de service au public.
- L'Etat y gagnera d'abord au travers de l'accueil qu'il réservera aux contribuables de bonne foi. Parallèlement, il aura une **vision beaucoup plus unifiée de la population concernée**, qu'il s'agisse des entreprises à proprement parler, de l'ensemble des entrepreneurs individuels, et des organismes partiellement ou totalement exonérés de TVA. Il en résultera en outre des **gains d'efficacité** liés à l'élimination d'un certain nombre de liaisons et donc de coûts induits. On peut attendre du système une **amélioration de la réactivité** des services aux défaillances constatées dans le respect des obligations déclaratives ou de paiement, et une **spécialisation plus forte** des agents chargés du contrôle fiscal et des poursuites, qui verront eux aussi leur travail enrichi d'une approche plus complète de la cohérence des dossiers.
- **Au total, la distinction entre contribuables de bonne foi, en contact confiant avec le *front office*, et contribuables récalcitrants ou malhonnêtes, sur lesquels se concentreront le contrôle et les poursuites, sera d'autant plus claire que les interlocuteurs ne seront pas les mêmes dans l'un et l'autre cas.**

b) Les difficultés sont de trois ordres

Le réseau actuel des centres des impôts, qui regroupent dans leurs structures les unités de gestion des particuliers et celles dédiées aux entreprises, et que juxte le réseau des recettes, est **probablement mal adapté au tissu fiscal des entreprises**. Il est probablement surdimensionné par endroits, et sous-dimensionné dans les zones où les implantations des entreprises sont concentrées et où leur mobilité est très forte ; à titre d'exemple, le nombre de modifications d'adresses, de raison sociale et de dénominations peut atteindre 30% par an dans certaines zones périurbaines, et notamment en région parisienne.

Selon les tissus fiscaux, et selon la taille des entreprises, l'argument de proximité est plus ou moins important. Il demeure que pour la majorité des petites et moyennes entreprises, ce besoin est réel. **Les implantations de ces structures devront donc être déterminées après des études menées**

au plan local, étant par ailleurs précisé que la reconfiguration du réseau ne présente pas de caractère urgent mais constitue une **action de long terme**.

La seconde difficulté tient à **l'évaluation de la charge de travail liée au regroupement au sein de la DGI des impôts professionnels** dont le recouvrement est actuellement à la charge de la DGCP, et au regroupement éventuel d'une partie des personnels. D'après le barème des charges de la DGCP, et donc sous toutes réserves, ce sont environ 1 500 emplois théoriques sur l'ensemble du territoire qui sont affectés au recouvrement de tous les impôts professionnels⁹¹ au sein du réseau de la Direction générale de la comptabilité publique, c'est-à-dire en moyenne une quinzaine par département. L'objectif, à relativement brève échéance, ne semble donc pas irréaliste.

Enfin, une attention particulière devra être apportée dans l'ensemble de la gestion de ce projet aux **aspects immobiliers**, qui ne peuvent être maîtrisés et programmés qu'en ayant une vision parfaitement claire du système cible visé. Mais nous rappelons que l'adaptation du réseau au tissu fiscal des professionnels est considérée dans notre esprit comme une action de long terme.

La réalisation du système cible peut donc être atteinte assez rapidement, et selon nos estimations, dès 2003 (cf. supra, C). Nous suggérons de combiner une approche détaillée au niveau des départements, et une approche centralisée par affinement de travaux techniques, tout cela donnant lieu à des documents d'étape sous forme de livres blancs ouverts à la consultation la plus large des agents.

B. Pour les particuliers, la mise en place du correspondant fiscal unique pose des problèmes plus complexes et ses délais de réalisation peuvent être plus longs

Comme nous l'avons vu précédemment, les contribuables ont sur nos services une opinion très favorable en ce qui concerne les agents, et fort critique, en revanche, en ce qui concerne notre organisation. C'est la raison de l'accueil enthousiaste qu'ils réservent au projet de correspondant fiscal unique.

Les agents souffrent également du morcellement des dossiers, dont la conséquence la plus visible est l'insatisfaction des usagers aux guichets, qui se répercute de plein fouet sur ceux qui sont chargés de l'accueil.

Comme dans le cas des entreprises, il convient donc de **combiner plusieurs exigences**. La nouvelle organisation devra permettre une mise en commun des informations d'un bout à l'autre de la chaîne. Elle devra garantir la **compétence** du service chargé d'être le « correspondant fiscal unique » du contribuable, en lui ouvrant un accès direct à l'ensemble des dossiers, sans aucun cloisonnement entre assiette et recouvrement, et en **évitant toute rupture de la chaîne qui le relie à l'amont. Elle devra permettre une organisation et un pilotage optimal des circuits d'information et de traitement**. Elle devra certes prévoir une répartition des tâches entre les services d'accueil et les services d'analyse et de contrôle, **mais éviter à tout prix que ce « correspondant fiscal unique » ne soit, tout compte fait, qu'un simple guichet d'orientation sans valeur ajoutée**, c'est-à-dire en fait un écran supplémentaire entre l'utilisateur et le service compétent.

Tout au long des développements qui suivent, il conviendra donc de garder à l'esprit la **demande forte de l'utilisateur envers « un correspondant unique, compétent, qui soit en capacité de décider, et auprès duquel son problème pourra être résolu en une seule fois »**. C'est à cette aune

⁹¹ Dont 500 emplois équivalents temps plein au titre de l'IS et de la TS, et 1 000 emplois au titre de la taxe professionnelle (source : contribution de la Direction générale de la comptabilité publique à l'étude sur les coûts de gestion des principaux impôts, Inspection générale des finances, 1998)

qu'ont été évaluées les propositions reçues par la mission. Nous observons que toutes ces propositions, sans exception, traitent au moins d'une partie du problème. Le reproche que l'on peut faire à certaines d'entre elles tient donc à leur caractère **incomplet** par rapport aux besoins des usagers, du service public, ou des intérêts de l'Etat. Un certain nombre de propositions, venues soit de certains courriers reçus, soit d'interventions formulées au cours des conventions interrégionales, ont donc été écartées pour la raison qui vient d'être exprimée.

La mission a examiné six options principales, qui recouvrent la quasi totalité du champ des propositions qui lui ont été adressées.

1. L'amélioration des liaisons entre les services

De nombreux agents s'en sont tenus dans leurs propositions à l'option la plus simple d'une amélioration des liaisons entre les services, à la faveur, notamment, des progrès informatiques souhaités.

Dans cette hypothèse, chaque agent disposerait sur un poste de travail informatisé, d'un accès en ligne aux dossiers des contribuables, et pourrait, dès lors, de l'ensemble des actuelles implantations, répondre à leurs demandes et mettre à jour leurs dossiers. L'accès de tous à tous les fichiers disponibles tant en assiette qu'en recouvrement serait possible par le recours aux technologies de l'internet. Le maillage actuel du réseau comptable et de ses 3 200 postes de proximité le destinerait à être le « correspondant fiscal unique » des contribuables.

Cette proposition comporte un élément important, et absolument nécessaire : l'amélioration et l'unification de notre système informatique. Nous l'aborderons plus loin.

Elle ne répond toutefois à aucun des critères ci-dessus définis en termes d'organisation.

En effet :

- **cette forme de correspondant de proximité ne pourrait pas avoir la compétence nécessaire pour traiter et décider de l'ensemble des questions et réclamations des usagers** ; tous les agents, sans exception, ont en effet reconnu lors des conventions ou dans leurs courriers, que la complexité de la législation, même sur les questions apparemment « simples » (frais réels, adresses de référence, conditions de dégrèvement,...) nécessiterait une formation initiale forte, une pratique constante des dossiers fiscaux pour l'entretenir et la mettre à jour, l'intégration à une équipe d'une taille suffisante, et le soutien de spécialistes immédiatement accessibles. Cela signifie clairement que le correspondant fiscal unique **ne peut être un individu**, fût-il doté de dons exceptionnels. Dans de nombreux cas, ce « correspondant fiscal » de proximité ferait donc traiter les problèmes en différé par les services compétents, ce qui dessinerait non pas un « correspondant fiscal unique » mais un simple point d'entrée dans le réseau financier, doté d'une compétence très partielle, souvent de simple orientation ;
- **l'examen des charges de travail** (cf. annexe n°2.4.2) montre que dans de nombreux cas, l'effort de formation initiale nécessaire serait disproportionné pour les agents de certaines trésoreries, qui ne consacrent aux problèmes fiscaux qu'une fraction parfois faible de leur temps, et sont de surcroît majoritairement sollicités dans ce domaine pour effectuer des encaissements ;

- enfin, quels que soient les progrès de convivialité que l'on peut espérer pour les futurs systèmes informatiques, leur utilisation dans des conditions de rapidité, de sécurité et d'efficacité raisonnable, supposera **une formation spécifique et une pratique permanente**. Les agents des trésoreries ne traitant qu'épisodiquement de problèmes fiscaux, ils ne seraient donc guère en mesure d'exploiter véritablement les possibilités offertes par l'accès en ligne au dossier informatique du contribuable.

Les mêmes critiques peuvent être adressées aux propositions visant à organiser un accueil unique de proximité en transférant les dossiers aux services compétents pour traitement et décision par le biais de « bulletins de liaison » ou de « fiches de visite ». Ces solutions ont été déjà mises en œuvre depuis vingt ans et ont clairement montré leurs limites, puisque le problème de l'amélioration du service à l'utilisateur demeure entier alors que les instructions mettant en place les « fiches de visite » datent de 1982⁹².

A titre d'exemple, une expérience a été menée en Loire Atlantique, afin de faire établir dans tous les postes des réseaux – postes comptables et centres des impôts – des dossiers normalisés pour les demandes de délais ou de remises gracieuses. Cette expérience est certes positive pour les intérêts de l'Etat, puisque la demande faite au contribuable de fournir de nombreuses pièces justificatives de sa situation financière a permis de dissuader de nombreux contribuables de présenter de telles demandes. Elle ne peut être présentée comme la réalisation d'un interlocuteur fiscal unique puisque le contribuable ne fait que déposer à un guichet un dossier sur lequel est prise une décision en différé, faisant assumer au passage par les agents une charge supplémentaire de liaison.

2. L'échange de blocs de compétences bien identifiés entre les deux réseaux

Cette option avait été dessinée avant que la décision soit prise de lancer la mission 2003, et la prise de conscience de ses insuffisances explique même pour partie cette décision. Elle repose sur une plus grande spécialisation des deux réseaux par type de clientèle : les compétences de la Direction générale de la comptabilité publique seraient élargies pour les particuliers au traitement des recours gracieux, à l'encaissement de l'impôt de solidarité sur la fortune, et à la vente de vignettes et de produits fiscaux ; la Direction générale des impôts se verrait attribuer l'ensemble des compétences, y compris le recouvrement, en matière d'impôts professionnels.

Cette option permettrait de rationaliser la gestion fiscale des dossiers des entreprises dans le sens des orientations ministérielles. Elle présente en revanche de **lourdes faiblesses en ce qui concerne les particuliers**.

En effet :

- le contribuable n'aurait pas plus qu'aujourd'hui de correspondant fiscal unique sur l'ensemble de son dossier : les services chargés des problèmes de recouvrement resteraient distincts de ceux habilités à résoudre les problèmes liés au calcul de l'impôt ;
- le transfert du recouvrement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) des recettes aux trésoreries, alors qu'il s'agit d'un impôt autoliquidé dont le paiement s'effectue concomitamment au dépôt de la déclaration, créerait un nouveau problème de liaison entre les services qui encaisseraient les règlements et ceux qui en contrôlèrent la validité par le contrôle de la déclaration.

⁹² Nous renvoyons sur ce point à la cassette vidéo éditée par la direction générale des relations avec le public de l'époque. Elle partait du diagnostic de la multiplicité des interlocuteurs, des cloisonnements des services, de la complexité des procédures, et des difficultés que tout cela engendre pour les usagers. La solution proposée était celle de la « fiche de visite », c'est-à-dire la prise en charge des demandes des contribuables en tous points des deux réseaux, avec transmission pour décision au service compétent.

3. Un partage des compétences entre les deux réseaux selon une distinction entre « questions simples » et « questions complexes » dans tous les points de contact existants.

Une variante de l'option précédente a consisté à proposer un partage des compétences entre les deux réseaux selon une logique de partage entre questions « simples », gérées au niveau des guichets de toutes les trésoreries, et questions « complexes », renvoyées pour décision aux services compétents, c'est-à-dire aux centres des impôts pour les questions d'assiette.

Par problème « simple », on entendrait dès lors le « gracieux », le « petit contentieux » (rectification d'erreurs matérielles, dégrèvements prévus par la loi et non pris en compte à la suite d'erreurs dans la déclaration ou d'un traitement défectueux du dossier) et les informations « les plus courantes »⁹³.

Ce système présente un avantage qui devra être pris en compte, pour être conservé, dans l'examen des options ultérieures. Cet avantage consiste en ce que le gestionnaire d'une demande de délai de paiement devient aussi le gestionnaire d'une demande gracieuse ou contentieuse prétendue « simple », ce qui évite au contribuable présentant un dossier « simple » d'être renvoyé d'un service à l'autre. Mais cet avantage n'est qu'apparent.

Plusieurs expériences de ce modèle ont en effet été réalisées, à l'occasion de la sortie des rôles de taxe d'habitation, au cours des deux dernières années. Leurs évaluations font apparaître des résultats variables, mais qui ne permettent pas de conclure qu'il s'agisse d'une forme de préfiguration d'un correspondant fiscal unique, au sens plein du terme.

Un exemple en est fourni par l'expérience menée récemment dans le département du Rhône, et qui consistait à faire prendre en charge indifféremment par l'ensemble des postes (postes comptables et centres des impôts) les demandes de renseignements et de délais, ainsi que les réclamations contentieuses ou gracieuses, afférentes à la taxe d'habitation.

La bonne volonté du directeur des services fiscaux et du Trésorier-payeur général ainsi que la bonne coopération des agents, ne font en l'espèce aucun doute. Les uns et les autres ont parfaitement vu le problème qui se posait à l'usager, et ont essayé de le régler de manière pragmatique, avec pour les agents des trésoreries, une formation extrêmement rapide (3 jours) aux problèmes d'assiette.

Mais les évaluations reçues par la mission⁹⁴ font état du faible nombre de demandes reçues par les trésoreries, du fait que les contribuables se sont massivement adressés aux services fiscaux, et d'un grand nombre de transferts de dossiers des trésoreries aux services fiscaux, pour décision ou validation des décisions prises. Les deux directions divergent évidemment sur l'interprétation à donner à ces chiffres. Pour les uns, ils montrent l'inadaptation du réseau comptable à un travail d'assiette. Pour les autres, ils ne reflètent qu'une insuffisante publicité donnée à la compétence nouvelle allouée aux trésoreries dans le domaine du gracieux. Le grand nombre de décisions prises par le réseau du Trésor et confirmées par les services d'assiette prouverait au contraire l'adaptation du réseau du Trésor à ce type de tâches.

Il nous revient de formuler une opinion claire sur ce point, en tenant compte de l'ensemble de ces arguments. Nous estimons, après réflexion, qu'il s'agit là d'une solution certes de bonne volonté, mais qui présente de lourdes insuffisances, essentiellement liées au fait qu'on a cherché à régler par des transferts de tâches, au demeurant rapidement décidés, le problème d'organisation et de coopération

⁹³ Pour les seuls particuliers, la Direction générale des impôts reçoit en moyenne (cf. annexe n°2.4.1) 2,5 millions de réclamations contentieuses et 750 000 réclamations gracieuses par an, tous impôts confondus.

dont nous avons parlé plus haut. Cela ne nous apparaît pas comme une solution aux problèmes posés. Dans ce système en effet :

- l'amélioration du service à l'utilisateur dépend presque exclusivement de la bonne volonté des acteurs, qui doivent juger eux-mêmes et sous leur propre responsabilité, du caractère « simple » ou « complexe » d'une question ou d'une demande ; à l'intérieur d'une même structure, dès lors que les agents chargés du contact auraient un accès direct à leurs collègues spécialistes, cela ne poserait pas de problème ; mais si les spécialistes sont situés dans un autre lieu, implantés dans un autre réseau, placés sous une hiérarchie différente, et susceptibles de contester par la suite les décisions prises par les premiers, le problème est différent ; la procédure, qui repose sur un cloisonnement entre un réseau qui prendrait en charge une question simple, et un autre qui prendrait en charge des questions complexes, n'apparaît ni claire ni sûre.
- le signe en est que les agents du Trésor public ont hésité à prononcer des dégrèvements, comme le montre le fait que la moitié des demandes a fait l'objet d'un transfert aux services fiscaux pour décision sous forme de « fiches de visite » ; ce système de décision « en différé » ne saurait tenir lieu de mise en place d'un correspondant fiscal unique au sens où l'utilisateur l'entend ; cette situation est évidemment liée à la séparation entre les services ;
- la possibilité ouverte aux agents des centres des impôts d'accorder des délais de paiement n'a presque pas été utilisée ; si elle l'avait été, elle se serait traduite par l'apparition d'une nouvelle liaison, qui en cas de retard ou de dysfonctionnement aurait pu retarder l'inscription des empêchements à poursuite et fortement mécontenter les contribuables concernés ;
- enfin, le faible nombre de dossiers examinés dans les trésoreries ne nous permet pas d'être assurés que les effets de saisonnalité (combinaison sur le dernier quadrimestre des tâches de recouvrement et des réclamations au titre de la taxe d'habitation) ne conduirait pas les agents des trésoreries, en cas de plus grande affluence, à reporter à plus tard certaines tâches courantes ;
- cette situation serait même absolument certaine, de même que les difficultés liées à la compétence des agents, s'il était envisagé, ce qui est le cas dans cette option, de procéder à ce type de transfert de tâches au profit de l'ensemble des 3200 implantations actuelles du Trésor public.

Outre le fait que ce type d'organisation ne permet pas d'atteindre l'objectif de la mise en place d'un correspondant fiscal unique, le recensement, non exhaustif, des inconvénients révélés par deux autres expériences limitées à la campagne de taxe d'habitation montre qu'une généralisation de ce dispositif à l'ensemble des impôts des particuliers (impôt sur le revenu, taxe d'habitation et taxe foncière) n'apparaît pas souhaitable.

Une étude commanditée par le groupe fiscal⁹⁵ nous a été remise en novembre 1999. Sa conclusion est la suivante. « *Les réclamations contentieuses portant sur l'assiette de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation sont, pour la plupart, simples à comprendre et à résoudre. Elles nécessitent toutefois, de la part de l'agent instructeur, une technicité certaine, tant en matière fiscale qu'en ce qui concerne les modalités pratiques d'exécution des dégrèvements. La complexité du traitement s'accroît – en matière d'impôt sur le revenu, s'il est nécessaire de procéder au contrôle sur pièces du dossier du réclamant ; en matière de taxe d'habitation, dès lors qu'il est indispensable,*

⁹⁴ D'après l'évaluation provisoire effectuée par la DSF, sur 19 400 réclamations présentées, les usagers en ont formulé 18 200, soit 94%, dans les centres des impôts, et 1 600, soit 8 %, dans les trésoreries. Sur ces 1 200 demandes, dont 20% relevaient du domaine gracieux, 50% ont fait l'objet d'une décision immédiate, les 50% restant étant transférés sous la forme de fiches de visite aux centres des impôts pour décision.

⁹⁵ Mission d'expertise et de liaison, Direction générale des impôts, novembre 1999.

dans certains cas, suite au dégrèvement, de mettre à jour le fichier de cette taxe, ou d'établir un rôle supplémentaire au nom du redevable légal de cet impôt ».

En termes clairs, cela signifie que la distinction entre les cas simples et les cas complexes est fonction de la compétence de l'agent, ou de l'équipe, qui en a connaissance. **Nous sommes ici renvoyés à la question de la fluidité du circuit de l'information et de la compétence, nécessairement limitée pour des agents souffrant de cloisonnements, mais en revanche parfaitement atteignable dans le cadre d'une structure intégrée, qui est une condition nécessaire au service optimal de l'usager et de l'Etat.**

Il nous apparaît tout à fait irréaliste de remplacer la frontière actuelle entre assiette et recouvrement, qui est source de multiples inconvénients, mais qui a au moins le mérite d'être claire, par une frontière floue, qui peut être source d'insatisfaction, d'insécurité pour les agents comme pour les usagers, voire aboutir à des contentieux.

4. Le transfert au CDI des délais de paiement

Dans l'hypothèse, qui sera développée dans le chapitre III, où la fonction d'encaissement des moyens de paiement serait industrialisée dans des centres d'encaissement, et où l'on spécialiserait en les regroupant les fonctions de recouvrement difficile ou complexe, les tâches principales des trésoreries actuelles se trouveraient largement réduites au traitement du recouvrement amiable (délais de paiement) et des poursuites de masse⁹⁶.

Il a donc été parfois proposé **d'organiser le transfert de la compétence tenant à l'octroi des délais de paiement vers les centres des impôts, ce qui serait censé réaliser le « correspondant fiscal unique », mais dans ce cas au sein des centres des impôts**, sans toucher aux procédures d'encaissement et de comptabilité existant par ailleurs.

Bien que les délais de paiement soient proches du « gracieux » et qu'il soit donc utile de réunir ces deux traitements en une seule main, nous considérons que cette option n'est qu'un des éléments qui permettraient d'aboutir à un correspondant fiscal unique tel que le souhaite l'usager.

En effet, elle ne recouvre pas la totalité du concept de correspondant fiscal unique bien qu'elle s'en approche fortement. Le contribuable aurait toujours face à lui un service auquel seraient destinés ses paiements, et qui serait d'ailleurs responsable des poursuites, et un service auquel il devrait s'adresser pour toute information ou réclamation sur le montant de son imposition. Mais il est vrai que, si les fonctions de simple encaissement seront de plus en plus automatisées, et donc transparentes pour le contribuable, la principale raison pour laquelle l'usager serait amené à se rendre auprès d'une administration fiscale consisterait précisément à demander des délais, ou alors à traiter un problème de « gracieux » ou de contentieux. Cette solution pourrait donc paraître comme une étape vers la réalisation d'une administration compétente sur le dossier de l'usager dans son ensemble, c'est-à-dire un correspondant fiscal unique.

⁹⁶ Les services du Trésor public n'effectuent pas de recensement des délais de paiement demandés et accordés au cours de la phase de recouvrement dite « amiable ». La mission n'a donc pu que reconstituer des chiffres, à partir des empêchements à poursuite enregistrés par informatique, et d'observations de terrain. Il en ressort que le nombre de délais accordés est d'environ 1 million par an, sur environ 75 millions de cotes mises en recouvrement, et d'environ 1,5 à 1,9 millions de délais demandés. Il va de soi que la mission ne considère pas comme une charge directe de recouvrement amiable ni contentieux l'édition automatique par les départements informatiques des lettres de rappel ou des commandements (cf. annexe n°2.4.2).

Elle présente néanmoins des **inconconvénients techniques** qui nuancent fortement son apparente simplicité. Elle maintient en effet dans des chaînes de traitement et de responsabilité différentes la gestion des délais, d'une part, l'enregistrement des paiements, et les procédures de déclenchement des poursuites, d'autre part. Elle supposerait donc que le gestionnaire des délais – et du plan de règlement qui les accompagne – intervienne directement dans la chaîne du recouvrement ou communique avec elle par le biais de liaisons supplémentaires. Enfin, l'attribution de la gestion des délais de paiement à des agents qui n'ont pas la responsabilité juridique du recouvrement, créerait des responsabilités croisées entre deux chaînes hiérarchiques différentes, qui ne manquerait pas d'une certaine complexité.

5. Des « trésoreries fiscales » liées à des centres des impôts correspondants.

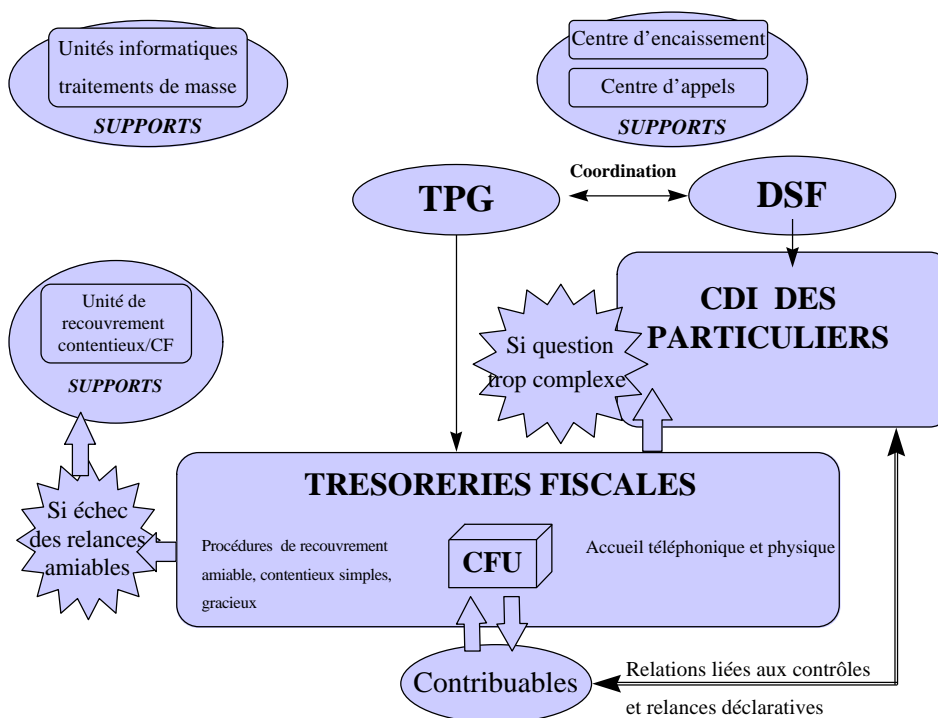
L'une des options les plus élaborées qui a été présentée au groupe consiste en la création, au terme **d'une concentration du réseau de recouvrement dans des sites en nombre beaucoup plus restreint qu'actuellement, et d'une professionnalisation dans le domaine fiscal** d'un certain nombre d'agents actuellement affectés dans des postes comptables et susceptibles d'y exercer des tâches plus polyvalentes, de « trésoreries fiscales » dont le ressort géographique serait en correspondance stricte avec celui des centres des impôts de référence.

Ces nouvelles structures seraient dotées de compétences plus étendues que les actuelles « trésoreries spécialisées en impôts », qui sont au nombre de 249, pour permettre un traitement plus étendu des demandes des usagers.

Elles seraient dotées de postes de travail renseignés sur l'assiette comme sur le recouvrement, et qui fonctionneraient donc à partir d'un système informatique parfaitement **communiquant avec celui de la Direction générale des impôts**. Elles seraient dès lors l'interlocuteur privilégié du contribuable, et d'ailleurs **le seul dont l'adresse figurerait sur des documents fiscaux**. Elles assumeraient **l'ensemble du recouvrement amiable** et donc les délais de paiement, mais aussi **les démarches relevant du « gracieux » et du contentieux « simple » d'assiette**. Elles seraient **les points de contacts obligés** pour toute mise à jour du dossier (changements d'adresse et de situation familiale, notification d'un décès) assurant à cette fin l'accueil physique et téléphonique, **les seuls contacts des particuliers avec les centres des impôts étant pris à l'initiative de ces derniers** dans le cadre de travaux de relance ou de contrôles, ou à l'initiative des trésoreries fiscales⁹⁷ dans les cas difficiles ou douteux.

⁹⁷ la mission estime impossible d'interdire au contribuable de prendre contact avec les services fiscaux.

Le schéma suivant visualise cette option.



a) Avantages

L'option présentée permettrait de faire émerger, sur une base relativement proche des structures actuelles, des postes du Trésor public entièrement spécialisés dans le domaine fiscal, et donc un pôle de compétence permettant de résoudre les problèmes considérés comme « simples » rencontrés par les particuliers, qu'il s'agisse des questions de recouvrement, ce qui est déjà le cas, que des problèmes d'assiette courants. Le système fournirait **un point d'entrée unique** aux mises à jour et aux demandes de renseignement.

La concentration de la fonction de recouvrement qui pourrait se faire selon la DGCP dans environ 1000 postes, ainsi que leur spécialisation exclusive dans le domaine fiscal (ce qui n'est pas le cas des actuelles trésoreries spécialisées, qui gèrent également des dépôts de fonds) demanderait certes un effort de volonté. Mais cette évolution paraît inéluctable dès lors que l'industrialisation des tâches d'encaissement ne justifie plus de maintenir cette fonction dans des implantations dont le nombre n'avait été fixé, il y a deux siècles, que pour permettre de traiter les paiements en numéraire.

Enfin, le fait que les « trésoreries fiscales » soient des postes du Trésor public auxquels se trouveraient transférées quelques compétences d'assiette permettrait d'utiliser les actuelles implantations du réseau comptable, sans modification majeure de structure de l'organisation administrative et en évitant des problèmes immobiliers qui pourraient être plus importants dans l'hypothèse d'un regroupement sur un seul site des services d'assiette et de recouvrement.

En résumé, les tenants de cette option font valoir les arguments suivants :

- une amélioration significative pour le contribuable qui concrétiserait dans de nombreux cas la notion de correspondant fiscal unique des particuliers ; ceux-ci obtiendraient une réponse rapide à l'essentiel de leurs questions (informations d'ordre général, prise en compte des modifications de

leur situation personnelle, conditions de règlement de leurs impositions, questions usuelles d'assiette...) ;

- une mise en œuvre aisée. Les trésoreries fiscales pourraient être mises en place rapidement, au plus tard en 2003, en s'appuyant notamment sur les postes dont la majorité de l'activité est d'ores et déjà consacrée à l'impôt et en tirant parti des disponibilités créées par le transfert des fonctions de recouvrement des impôts professionnels. Une connexion avec les applicatifs actuels de la Direction générale des impôts donnerait à cette structure un outil indispensable, qui s'enrichirait progressivement des nouvelles fonctionnalités informatiques décrites par ailleurs dans le rapport ;
- un « puissant levier de changement culturel » : cette option, aux yeux de ceux qui la défendent, valoriserait et enrichirait les compétences des agents du Trésor public et créerait les conditions d'une coopération constructive avec les centres des impôts désormais spécialisés sur le traitement des particuliers. L'affectation d'agents des CDI qui souhaiteraient conserver des fonctions de relations avec le public, bien que techniquement non indispensable, conforterait l'unification des cultures et devrait donc être encouragée.

b) Inconvénients

Ils tiennent à plusieurs facteurs, dont la plupart sont liés à la **fonctionnalité du modèle**. Ces facteurs sont importants si l'option des « trésoreries fiscales » est examinée, comme nous allons le faire dans ce qui suit, comme un modèle pérenne et généralisé à l'ensemble du territoire. Leur portée serait évidemment bien moindre dans l'hypothèse où le recours à l'option des « trésoreries fiscales » ne serait envisagé que là où elles seraient le mieux adaptées à la situation locale, et à titre d'étape transitoire vers une organisation plus satisfaisante et plus cohérente sur le long terme.

- Tout d'abord, en effet, cette option ne propose pas un rapprochement des services d'assiette et de recouvrement, mais un transfert dans des structures du Trésor public de tâches actuellement dévolues aux services de la Direction générale des impôts.

Elle ne permet donc pas un accès direct au dossier complet du contribuable, notamment dans sa partie patrimoniale, qui ne peut faire l'objet d'une informatisation rapide. Enfin, elle cantonne les agents chargés du contact avec le public dans une structure séparée, voire éloignée, des techniciens de la matière fiscale. Elle risque donc, malgré les améliorations qu'elle pourrait apporter en termes de service à un grand nombre d'utilisateurs, d'aboutir à un service « à deux vitesses » avec, dans les trésoreries fiscales, des agents moins qualifiés sur les problèmes d'assiette que dans les centres des impôts. Compte tenu du monopole de premier accueil qui serait le leur, cette situation pourrait aboutir à une dégradation du niveau de service rendu.

- Les travaux d'assiette restant autonomes par rapport à ceux des trésoreries fiscales, se pose le problème de la responsabilité des décisions prises dans chacune des deux structures. Actuellement, le recouvrement est sous la responsabilité du comptable, et ultimement du Trésorier-payeur général ; l'assiette sous celle du responsable de centre et ultimement du directeur des services fiscaux. Seule une parfaite coopération entre les deux hiérarchies, assortie d'un jeu d'habilitations parfaitement clair, peuvent aboutir à ce que les décisions prises ou les renseignements donnés par les trésoreries fiscales dans le domaine de l'assiette s'imposent, juridiquement et dans les faits, aux agents de l'autre réseau. Le risque est grand de créer de part et d'autre des situations d'irresponsabilité croisée, dont nous avons déjà évoqué quelques exemples en ce qui concerne les cotes émises suite à contrôle fiscal dans la première partie de ce rapport, et dont nous avons rappelé qu'elles avaient **exclusivement** leur source entre les réseaux et au sein d'un même réseau, dans le cloisonnement entre les services

d'assiette et de recouvrement. **Or un transfert de tâches identifiées n'est pas un décloisonnement.** L'utilisateur en ferait les frais⁹⁸.

- L'organisation du travail risque d'être délicate à piloter. Dans un poste spécialisé dans le recouvrement de l'impôt comme dans un centre des impôts, le dernier quadrimestre est une période d'affluence (règlement du solde de l'IR, de la TH, de la TF et de la redevance pour le réseau du Trésor ; réclamation sur la TH, sur l'IR et la TF pour le réseau des impôts). L'isolement de la « trésorerie fiscale » par rapport au CDI risque de lui poser un problème de surcharge en fin d'année, alors que la symbiose entre les deux structures pourrait apporter (notamment dans une structure où les agents s'aideraient entre eux en cas de surcharge) une amélioration du service et une optimisation de la gestion pour l'Etat⁹⁹.

- Elle pose enfin un problème plus technique : il serait impossible d'assurer dans les trésoreries fiscales le traitement des droits d'enregistrement à la charge des particuliers (exemple : donations, successions, prêts, baux ruraux,...), et le traitement de l'impôt sur la fortune, qui dissocierait le service destinataire du paiement du service de contrôle.

6. L'administration fiscale unifiée, et la création de structures intégrées sous forme d'Hôtels des impôts des particuliers (H.I.P.)

De quelque côté qu'on se tourne, il nous paraît donc que les solutions qui tentent d'éviter ou de minimiser le rapprochement des deux réseaux qui se partagent actuellement la gestion du dossier fiscal du contribuable ne suffisent jamais à répondre à l'ensemble des besoins des usagers, et donc à l'impératif fixé par le Ministre de parvenir à un correspondant fiscal unique.

Soit elles maintiennent une dualité d'implantations, de fonctions, et de compétences professionnelles et juridiques, en essayant de les masquer par des « liaisons », dont nous avons dit précédemment que nous cherchons précisément à en éviter le plus grand nombre. Soit, ce qui est le cas dans les solutions les plus élaborées, elles transfèrent des compétences juridiques et des fonctionnalités d'un réseau à l'autre. Certaines ne suppriment apparemment le cloisonnement actuel entre les services d'assiette et de recouvrement que pour le remplacer par une frontière entre les questions dites « simples », et les questions dites « complexes ». Cette frontière nous semble encore plus dangereuse que la première, qui avait au moins le mérite d'être claire, même si elle était incompréhensible à nos concitoyens et source de problèmes de fonctionnement, et donc de surcoûts, pour l'Etat.

⁹⁸ Un dégrèvement pourrait par exemple être accordé sur une taxe d'habitation, et contesté par les services d'assiette. Dans d'autres cas, les erreurs commises par les services d'assiette susciteraient des réactions du contribuable à la charge des trésoreries fiscales.

⁹⁹ En outre, une coordination parfaite des opérations faites par l'une et l'autre des structures impliquerait une mise à jour en temps réel et une synchronisation totale des deux systèmes informatiques, ce qui n'est absolument pas réalisable dans des délais raisonnables. Ce problème informatique se rencontre dans toutes les hypothèses pendant la période de transition.

C'est d'ailleurs pourquoi, avec bon sens, de nombreux agents ont affirmé que **le rapprochement en un même lieu physique des agents chargés de l'assiette et du recouvrement, assorti d'une communication organique** entre eux, leur paraissait davantage de nature à résoudre le problème posé, plutôt qu'un hypothétique partage de responsabilités à partir de frontières maintenues, et de surcroît complexifiées, ou qu'une confusion des rôles et des compétences des uns et des autres.

Néanmoins, un modèle qui ne réaliserait qu'un rapprochement géographique et aboutirait au renvoi des usagers de guichet en guichet, même au sein d'un seul immeuble, ne peut être considéré comme un système cible crédible. Mais cette remarque de bon sens, qui consiste à organiser un regroupement géographique des services, est à notre avis, l'un des éléments de l'organisation à prévoir ; elle devra se combiner, comme nous le verrons, avec la gestion de la « proximité » avec l'utilisateur, revendiquée comme essentielle, oralement comme par écrit, par un grand nombre d'agents et de responsables hiérarchiques ou professionnels.

Des correspondances reçues et des débats qui ont eu lieu, nous retenons que tout le monde a tourné avec plus ou moins de bonheur autour d'une solution intégrant les équipes actuellement chargées de manière séparée de l'assiette et du recouvrement. Certains ont même proposé que les agents chargés du recouvrement rejoignent ceux qui sont chargés de l'assiette ; d'autres ont proposé l'inverse, réclamant la présence de spécialistes d'assiette dans les postes comptables ; la plupart ont imaginé des liaisons, tout en les redoutant.

La conclusion est donc qu'il convient de dessiner une cible permettant d'intégrer les fonctionnalités concernant les mêmes dossiers, mais qui sont actuellement dispersées, au sein d'une administration fiscale unique.

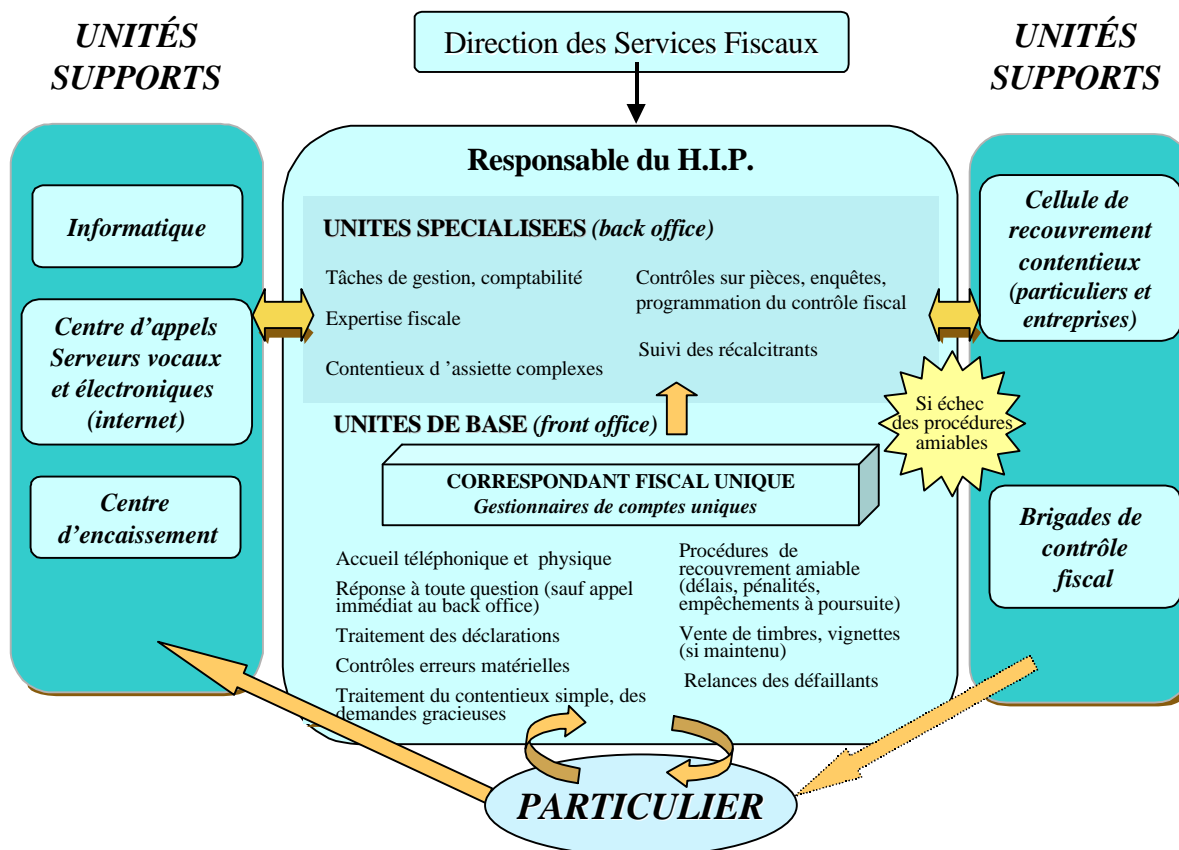
Cette solution est la seule qui réunit l'ensemble des avantages reconnus aux options qui précèdent : le regroupement physique ; la gestion de la quasi totalité des problèmes posés par le contribuable en un seul lieu ; le rassemblement dans un seul service du maximum de compétences ; l'organisation d'une complémentarité entre les agents appartenant à ce service ; enfin, l'établissement d'une véritable coopération immédiate, fonctionnelle, et fluide, entre les services chargés du contact avec l'utilisateur et les responsables des questions les plus complexes, mais également les plus rares, liées notamment au contrôle ou à l'évaluation patrimoniale, fonctionnant d'ailleurs en appui permanent de leurs collègues chargés des relations avec les usagers.

Les unités territoriales du modèle ainsi dessiné pourraient prendre le nom **d'Hôtels des Impôts des Particuliers (H.I.P.)**.

a) Description d'un hôtel des impôts des particuliers (H.I.P.)

Ses fonctions, analogues à celles de l'hôtel des impôts des entreprises, apparaissent de manière plus détaillée dans le schéma suivant.

Hôtel des impôts des particuliers



La question du **champ d'activité** d'une telle structure a été posée au cours des débats. Notre opinion est que la gestion des produits divers, qui sont principalement des dépenses négatives (par exemple, des remboursements de salaires indûment versés) et celle des produits locaux, qui sont exclusivement liés à la gestion des collectivités territoriales, ne relèvent pas de l'administration fiscale. Le problème de la redevance audiovisuelle doit faire l'objet d'un traitement spécifique. Les amendes, en revanche, sont clairement du ressort d'une administration de la recette.

b) Avantages

Le modèle proposé permettrait d'aboutir, pour les particuliers, aux avantages qui ont déjà été décrits pour les entreprises.

Les services de contact avec le public, constitués de cellules mixtes de spécialistes d'assiette et de recouvrement, assumeront en totalité le rôle de correspondant fiscal unique.

Dans le schéma qui précède, ils sont appelés « **gestionnaires de compte unique** ». A l'instar de ce qui se passe dans toutes les grandes organisations de services, ils auraient accès à l'ensemble du dossier du contribuable, y compris le dossier patrimonial ; ils seraient en liaison immédiate avec des unités spécialisées, qui seraient en mesure de les renseigner sur des points complexes (évaluation des biens immobiliers, régimes spéciaux rares), mais cette situation serait beaucoup plus rarement atteinte que dans le modèle précédent, puisque les renseignements d'assiette sont actuellement donnés sans difficulté majeure par les services d'assiette, que ce soit par contact direct ou par téléphone, comme le montre la bonne notation de ces services dans l'enquête téléphonique réalisée par FRANCE TELECOM.

L'accès au dossier complet du contribuable permet d'ailleurs une évolution impossible à l'heure actuelle vers une **personnalisation de la gestion de ce dossier** selon les éléments historiques qu'il comporte. Ce sera un progrès en termes d'équité. Une défaillance isolée pourra immédiatement être reconnue comme telle. En contrepartie, les défaillances répétées pourront être mieux identifiées.

Les agents n'auraient à être ni parfaitement polyvalents ni parfaitement omniscients. Le travail d'équipe pourrait en revanche permettre à la structure de parvenir collectivement à ce résultat. Individuellement, les tâches des agents, moyennant des formations adaptées, s'enrichiraient peu à peu de nouvelles compétences, par un enrichissement mutuel.

Les problèmes liés à la **saisonnalité des tâches** et au **pilotage** d'une telle structure intégrée, devraient être résolus par l'instauration d'une autorité unique, comme nous le proposons pour les entreprises dans le modèle des Hôtels des impôts des entreprises qui implique un décloisonnement total entre les recettes des impôts et les centres des impôts correspondants. Cela permettrait notamment de gérer de la façon la plus fluide possible les **pointes de charges**, y compris en faisant appel aux agents de *back office* aux moments les plus critiques. Il en résulterait naturellement des gains d'efficacité pour l'Etat.

Cette structure permettrait d'assurer une continuité totale de traitement du dossier du contribuable entre la naissance de sa dette fiscale, matérialisée par la déclaration d'impôt et les avis d'imposition qui en résultent, et son extinction, par le règlement de l'impôt. Cette continuité serait assurée sur le plan informatique, géographique, fonctionnel, et organisationnel. Le correspondant fiscal unique serait bien ici un service, mais rien n'empêcherait qu'au sein de cette équipe, le contribuable dispose d'un correspondant privilégié, quitte pour ce dernier à faire appel à des collègues. Le service serait donc dans son ensemble capable de résoudre les problèmes posés **en une seule fois et en un seul lieu**. Il serait en **capacité de décider** ; sa **compétence** serait garantie par la **mixité des équipes**.

Enfin, la spécialisation d'agents en matière de contrôle fiscal, de recherche et d'exploitation de renseignements, et de contentieux d'assiette difficile, permettrait d'améliorer l'efficacité du service public sur les dossiers importants ou à fort enjeu, ainsi que la programmation du contrôle fiscal externe des particuliers. Il s'agirait là, naturellement, de fonctions situées au sein des services d'analyse et de contrôle (*back office*).

Nous tenons à ajouter que ce modèle, qui rassemble les compétences actuellement séparées, et parfois antagonistes et génératrices de comportements non coopératifs, des agents d'assiette et de recouvrement, **permet de résoudre au mieux les problèmes d'antagonismes latents entre les deux réseaux et, à parfois à l'intérieur même d'un réseau, entre les services d'assiette et de recouvrement**. Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée au diagnostic, il s'agit là d'un comportement collectif, qui n'est nullement imputable aux agents, et dont la seule source réside précisément dans les cloisonnements actuels (cf. annexe n°2.6). A cet égard, un effort devra également

être fait pour que le contribuable trouve dans cette nouvelle structure la réponse à la plupart des questions qu'il se pose dans le domaine des impôts fonciers. Seules les questions très techniques de l'évaluation des biens immobiliers et celles liées au cadastre doivent *a priori*, en tout état de cause, faire l'objet d'un traitement différé, pour des raisons liées à la nature des analyses demandées.

c) Inconvénients

Le modèle proposé ne présente à notre avis aucun inconvénient fonctionnel, que ce soit pour l'usager, pour les agents ou pour l'efficacité de l'action de l'Etat.

Mais il est plus ambitieux que les options précédentes, et présente de ce fait des difficultés qui pourront être importantes par endroits, et qui sont toutes liées au rythme et aux modalités du pilotage de la transition vers la cible.

On voit bien que le **nombre d'implantations** de telles structures serait, sous réserve d'ajustements liés au tissu fiscal, **comparable à celui des actuelles implantations des services fiscaux**, qui est actuellement d'environ 850 centres des impôts répartis sur 600 sites. Par rapport à l'option précédente, la concentration de la fonction de recouvrement serait donc un peu plus importante. Cela ne signifie pas un accroissement des problèmes de proximité, puisque ceux-ci pourront trouver des solutions adaptées grâce à l'amélioration de l'accueil téléphonique puis aux nouvelles technologies de communication, auxquelles les usagers recourront de plus en plus.

La fonction d'encaissement en numéraire pourrait être néanmoins maintenue dans l'ensemble des postes actuels du Trésor public.

Dans cette option, la question des changements de résidence se poserait un peu plus que dans l'option précédente, même si des avantages sensibles seraient donnés aux personnels en terme de qualifications, d'intérêt et de convivialité du travail, indépendamment d'éventuelles incitations financières.

Se pose également un problème immobilier, qui ne pourra être géré que sur le long terme, et qui implique une gestion au plus près du terrain. Globalement, la restructuration de la partie professionnelle des actuels centres des impôts libérera peu à peu des surfaces. Il est en outre imaginable qu'un certain nombre de postes comptables actuellement polyvalents, concentrent leur activité sur le recouvrement. Cela libérerait ainsi des sites utilisables pour l'installation des équipes mixtes d'agents d'assiette et d'agents de recouvrement.

Qu'il s'agisse des « trésoreries fiscales » ou des « hôtels des impôts des particuliers », il est inévitable de passer par une phase de concentration et de spécialisation du réseau comptable, qui posera, au nombre d'implantations près, les problèmes exposés ci-dessus. C'est pourquoi nous estimons qu'une restructuration de cette importance ne peut probablement pas être intégralement menée à son terme d'ici à 2003, même si une proportion importante de contribuables, notamment dans les sites urbains, pourrait en bénéficier dès cette date.

S'agissant enfin d'une option qui implique une administration fiscale unique, sa mise en œuvre nécessite l'aboutissement d'un certain nombre de chantiers, notamment en termes de gestion des personnels. Mais aucune réforme substantielle d'une administration existante ne peut en général s'en passer.

La question des options de transition sera traitée dans la partie C ci-dessous. Compte tenu de son importance, la gestion des ressources humaines fera l'objet de développements détaillés dans le chapitre V.

7. Schéma de synthèse des différentes options

Exigences de l'usager sur un correspondant fiscal unique. Le CFU doit être capable de :	Option 1 Informatique dans tous les réseaux	Option 2 Echanges de blocs de compétences bien identifiées (entreprises/particuliers)	Option 3 Compétences partagées (les questions simples peuvent être traitées par les trésoreries)	Option 4 Trésoreries fiscales	Option 5 Administration fiscale unifiée (hôters des impôts des entreprises et des particuliers)
Etre accessible par tous moyens	X	X	X	X	X
Etre compétent pour donner une information qui engage l'Etat : • Simple documentation • Renseignements sur sa situation particulière, sur tout son dossier	X	X	X	X	X X
Lui permettre de poser son problème en un seul lieu			X	X	X
Assurer la bonne fin de l'instruction technique des questions posées				X	X
Prendre une décision sur les questions posées les plus simples ¹				X	X
Régler tous les problèmes posés en une seule fois					X

¹ Sous réserve du débat sur la pertinence de la distinction entre « questions simples » et « questions complexes », à laquelle nous substituons une distinction entre les traitements de premier et de second niveau au sein de même structures.

C. Les cheminements envisageables.

Une telle réforme touche à l'organisation de l'ensemble des services. Elle prendra du temps. Il convient que ce temps soit bien employé. Il importe donc que les responsables de son pilotage, ainsi que les agents concernés, soient parfaitement au clair sur le système visé, même si un très grand pragmatisme peut être envisagé sur les solutions transitoires, dès lors qu'est garantie leur compatibilité avec le système cible.

1. Pour les professionnels, la création du correspondant fiscal unique relève d'un transfert de tâches dont les principes et les modalités de mise en œuvre ne nécessitent pas de délais excessifs.

La création d'hôtels des impôts des entreprises ne nécessite en réalité que la poursuite d'un certain nombre de mouvements déjà engagés, et un regroupement, au sein de structures nouvelles aux compétences élargies, des tâches de recouvrement actuellement exercées par les recettes des impôts et les postes du Trésor public.

a) Un certain nombre de réformes internes devront être approfondies.

Le mouvement de **concentration et de spécialisation par public** est déjà amorcé à la Direction générale des impôts, avec le concours de la Direction générale de la comptabilité publique, en matière de fiscalité professionnelle. La mise en place d'une **direction des grandes entreprises** est programmée; elle sera effective au plus tard en 2002. Cette nouvelle direction assumera, pour cette population particulière, l'ensemble des fonctions d'assiette et de recouvrement actuellement dispersées dans de nombreuses implantations locales.

De la même manière, comme nous l'avons vu ci-dessus, des réformes sont engagées pour aboutir au **décloisonnement des services d'assiette et de recouvrement** au sein de cette direction.

Enfin, un effort important est actuellement fait pour établir sur des fondements fiables une **base de données des redevables professionnels** (BDRP), et assurer de manière optimale sa maintenance en temps réel.

La création d'un correspondant fiscal unique des professionnels sous la forme d'hôtels des impôts des entreprises, ne consiste donc qu'à **élargir ce cœur de métier** au recouvrement des impôts actuellement géré par une partie des effectifs de la Direction générale de la comptabilité publique.

b) Ce transfert peut s'opérer de manière relativement simple

Cette opération ne nécessite qu'un ajustement à la marge des moyens actuels, qu'il s'agisse des emplois ou des traitements informatiques. Il n'y a là aucune nécessité de recourir à un transfert massif d'agents ou de services, puisque l'opération concerne au maximum sur l'ensemble du territoire 1500 emplois théoriques pour la plupart déjà regroupés, pour l'ensemble des impôts professionnels recouverts par la Direction générale de la comptabilité publique.

Dans une première étape, doit être envisagé le **regroupement au sein de l'administration fiscale de l'ensemble de la gestion de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires**. La préparation par la Direction générale des impôts des outils et des programmes informatiques permettant d'assurer le recouvrement de ces impôts semble pouvoir se faire dans des délais brefs. Le transfert effectif devrait se caler le moment venu sur le début d'un cycle fiscal, afin d'aboutir à une situation uniforme sur l'ensemble du territoire. Cette rationalisation des tâches entre les deux directions

s'accompagnerait, dans le cadre du projet de mise en place des hôtels des impôts des entreprises, de la poursuite des travaux engagés sur l'identification des redevables professionnels, et le décloisonnement des activités d'assiette et de recouvrement.

Le transfert du recouvrement des impôts locaux – taxe professionnelle et taxe foncière – paraît un peu plus difficile, pour les raisons techniques qui ont été rappelées plus haut. Il conviendrait donc que sans attendre, la Direction générale des impôts se mette en position de pouvoir récapituler au lieu du siège ou du principal établissement des entreprises, le recouvrement de l'ensemble de la taxe professionnelle, et que le repérage des locaux affectés à des usages professionnels soit effectué parallèlement afin de disposer le moment venu d'une base de données parfaitement fiable en matière immobilière.

Compte tenu de la mise en place de la Direction des grandes entreprises, prévue pour être achevée en 2002, et qui implique que ces problèmes soient résolus dans leur principe, on peut estimer que l'extension du modèle à l'ensemble des entreprises pourrait être faite l'année suivante.

2. La mise en place d'un correspondant fiscal unique pour les particuliers relève d'un processus plus complexe.

Les incohérences liées aux cloisonnements actuels entre les services rendent impossible l'application directe et rapide de ce modèle à la gestion de la fiscalité des particuliers. Sur le plan géographique, il n'y a en effet aucune concordance entre les circonscriptions couvertes par un centre des impôts, un centre des impôts foncier, une trésorerie ou un ensemble de trésoreries, un département informatique.... Nous avons vu qu'un même contribuable avait une multiplicité d'interlocuteurs, et que cette situation prenait sa source dans des distinctions juridiques qui s'étaient peu à peu transformées en frontières entre les réseaux.

S'agissant plus précisément des fonctions de recouvrement, outre leur très forte dispersion sur environ 3200 sites, le problème majeur réside en ce qu'elles sont enchevêtrées avec d'autres fonctions exercées par les postes comptables. Cette situation est évidente dans les plus petits postes, où il est impossible de distinguer les agents affectés au recouvrement de ceux qui s'occupent de la gestion des collectivités territoriales ou de la gestion de « l'épargne » ; mais même dans une trésorerie « spécialisée » en impôts, la fonction de recouvrement est encore mêlée à celle de gestion des fonds particuliers et notamment des dépôts réglementés des notaires.

a) Il convient de poursuivre certains efforts déjà engagés

Parmi les jalons nécessaires à la réalisation du correspondant fiscal unique figurent tout d'abord un certain nombre de projets d'intérêt général. La mise au point d'un **identifiant unique du contribuable** en constitue l'un des éléments clés. Il conditionne la réalisation d'un compte unique permettant d'agréger les données concernant l'ensemble des impôts des particuliers. Le seul numéro réellement fiable est aujourd'hui le NIR (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques). Pour satisfaire aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Direction générale des impôts n'y recourra pas directement, **mais s'en servira pour fiabiliser son propre identifiant des particuliers, le numéro « SPI » (simplification des procédures d'imposition), dans des conditions de sécurité maximales.**

La poursuite des travaux en cours sur ce point est l'une des conditions essentielles du projet de réorganisation des administrations fiscales. Elle conditionne également la réussite du projet de « **déclaration express** », dont la mise au point aboutira à envoyer aux contribuables les déclarations d'impôt sur le revenu, déjà renseignées de l'ensemble des revenus déclarés par les tiers (salaires, pensions, rentes, indemnités journalières). Elle permettra enfin le reclassement d'un très grand nombre de bulletins de recouvrement informatisés.

b) *Quelles que soient les options retenues, le schéma cible doit être affiné au plan local.*

Il est indispensable de disposer d'un plan d'ensemble, reposant sur des données aussi précises que possible, pour envisager un cheminement logique vers la cible.

Le premier élément de ce plan consiste à **redessiner, dans le domaine des impôts des particuliers, des circonscriptions fiscales cohérentes appelées à être celles des futurs hôtels des impôts des particuliers**. Celles-ci devront intégrer les actuels ressorts du ou des centre(s) des impôts et des postes comptables qui seraient inclus dans le périmètre concerné, en tenant compte de la composition du tissu fiscal et des données démographiques et géographiques. L'établissement de cette carte est essentielle pour préfigurer l'implantation d'un service fiscal unifié. Cette analyse devra être menée au niveau de chaque département, sous l'autorité du Trésorier-payeur général et du directeur des services fiscaux et soumise à validation de l'administration centrale celle-ci examinera de son côté le découpage des circonscriptions informatiques. L'analyse menée au plan local devra mettre en évidence à cette occasion les problèmes immobiliers, informatiques et de gestion des ressources humaines, que pourraient poser les diverses hypothèses de regroupement sur site.

Parallèlement, une étude détaillée doit être menée pour **quantifier les flux liés au contact avec le public**, qu'il s'agisse de déplacements physiques, de courriers, de communications téléphoniques, ou de recours aux nouvelles technologies de l'information. Cette étude est indispensable et urgente, car elle détermine les choix qui devront être faits pour répondre au mieux aux attentes des usagers.

c) S'agissant de la mise en place des structures, on peut envisager plusieurs options d'ailleurs susceptibles de se combiner

Dès lors que l'affichage d'une structure fiscale unifiée garantit la cohérence du cheminement d'ensemble, **des solutions pragmatiques sont envisageables pour parvenir au service optimal des usagers**. Les diverses options évoquées ci-dessus peuvent être plus ou moins adaptées aux réalités locales, et il devrait être tout à fait possible d'y recourir pour autant qu'elles n'entrent en contradiction ni avec la démarche globale, ni avec le principe d'unité de pilotage de la mission fiscale.

Dans un certain nombre de cas, il apparaîtra qu'un centre des impôts est déjà situé dans le voisinage immédiat, voire dans le même immeuble, qu'un service de recouvrement des impôts des particuliers. Dans d'autres cas, le rapprochement des deux structures peut ne poser aucun problème en termes d'immobilier ou de gestion de personnel. Dans ces hypothèses, **la création d'hôtels des impôts des particuliers devrait être possible dès que l'identification des dossiers à prendre en charge par la nouvelle structure serait effectuée**. A titre transitoire, les circuits informatiques et comptables ne seraient pas intégrés, mais la fluidité de l'organisation du service pourrait être assurée d'emblée par un responsable unique.

Ailleurs, pourra se présenter **une situation inverse, avec des services fiscaux mal implantés et une bonne répartition des postes du Trésor public**. A titre d'exemple, des projections sommaires ont été effectuées sur le département du Rhône, atypique quant à la localisation des services fiscaux, qui se trouvent concentrés pour la plupart sur le site de la Part-Dieu. Elles montrent qu'un regroupement de la fonction fiscale sur les sites des actuels CDI aurait pour conséquence de retirer toute présence de l'administration fiscale dans les communes fortement peuplées de l'Ouest, du Nord et du Nord Est de Lyon (cf. cartes en annexe n°2.3.1). Le même problème pourrait se poser dans certains départements particulièrement étendus.

Dans ces cas, le regroupement des fonctions fiscales sur des sites actuellement occupés par des postes polyvalents de la Direction générale de la comptabilité publique, pourrait prendre, selon l'option retenue, la forme de trésoreries fiscales, exclusivement spécialisées dans le traitement de l'impôt (et donc, sans combinaison de cette activité avec celle de la gestion de l'épargne, comme c'est actuellement le cas des trésoreries dites « spécialisées »), et enrichies de certaines tâches d'assiette. Il serait également possible, dans certains cas, d'y implanter les secteurs d'assiette compétents sur le secteur territorial concerné. Ce dernier modèle permettrait de gérer en continu une très grande partie du dossier du contribuable, seules remontant aux services d'analyse et de contrôle, situés au sein de l'hôtel des impôts des particuliers, les procédures contentieuses difficiles et les questions particulièrement complexes, telles que l'évaluation immobilière, qui y sont d'ailleurs déjà traitées à l'heure actuelle.

Ces structures intermédiaires seraient appelées à être intégrées aux hôtels des impôts des particuliers dès que cela serait possible.

L'essentiel est de pouvoir fournir aux usagers dès 2003 des services enrichis, professionnalisés, et qui puissent tirer parti des possibilités offertes par la montée en charge des nouveaux instruments que proposera la mission dans les développements qui suivent, sans contredire à aucun moment la cohérence du mouvement vers le schéma cible. Seul ce schéma peut en effet garantir un traitement en continu de l'ensemble du dossier, quelle que soit la complexité des problèmes posés, au travers d'une coopération immédiate entre les agents.

Parallèlement, il conviendra d'envisager que **les autres postes comptables** des circonscriptions concernées, dont la fonction de recouvrement est déjà très amoindrie du fait de la centralisation progressive des encaissements, et le sera de plus en plus à mesure de la mise en place de centres d'encaissement et de la concentration progressive des tâches de recouvrement forcé, **développent leur rôle dans le domaine de la gestion des collectivités territoriales et du contrôle de la dépense, comme nous le verrons dans les développements qui suivent.**

*

Cette transition sera d'autant mieux assurée qu'un certain nombre de projets auront été développés.

Les développements qui suivent détailleront les projets que la mission propose pour parvenir à la mise en place d'un correspondant fiscal unique des entreprises et des particuliers, et les projets en cours au sein des directions qui apparaissent en cohérence avec cet objectif.

La centralisation de la plupart des encaissements, et des fonctions qui y sont liées, se développera à partir de l'an 2000, à la Direction générale de la comptabilité publique, sous la forme de centres d'encaissement. Ce projet implique une déterritorialisation de la responsabilité des comptables, de manière à la délier de l'intégralité des prises en charge, et de ne l'appliquer que dans la gestion des dossiers effectivement attribués au service de recouvrement. Il s'agit là d'un progrès dans l'efficacité de l'administration. Mais le couplage de ce projet avec un système informatique cohérent permet de parvenir à une gestion beaucoup plus intégrée de l'ensemble de la population des contribuables de bonne foi.

La concentration du recouvrement forcé sur les dossiers complexes ou difficiles, dans des équipes spécialisées regroupant des agents de haut niveau issus des deux réseaux, permettrait également d'accroître l'efficacité de l'action de l'Etat, et de traiter la population des contribuables récalcitrants, tout en dégageant de ces tâches un grand nombre de postes comptables.

La mise en place de centres d'appels améliorera également la qualité du service rendu aux usagers, tout en facilitant la spécialisation sur d'autres tâches de toute une partie des réseaux actuels.

Mais il convient avant tout de traiter du **système d'information** envisagé pour la nouvelle organisation. Compte tenu des carences actuelles de nos systèmes informatiques, il s'agit d'une base essentielle pour un projet d'amélioration des services aux usagers au sein de structures rénovées.

CHAPITRE II

UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE : LA RENOVATION DU SYSTEME INFORMATIQUE

De tous côtés, par écrit ou par oral, la mission a été confrontée à des demandes extrêmement fortes en faveur de l'amélioration du système informatique. Un travail de cadrage stratégique a été confié par la mission 2003 au cabinet Gemini Consulting. Ce dernier a procédé à un premier diagnostic de l'état des lieux. A partir de ce constat, il a cherché à savoir quels étaient les outils informatiques les plus adaptés à fournir aux équipes qui seraient susceptibles de devenir le « correspondant fiscal unique » des usagers. La démarche du cabinet de conseil est ordonnée selon trois axes :

- la définition de la cible fonctionnelle et technique à même de donner corps au projet de « correspondant fiscal unique » ;
- l'identification des bénéficiaires escomptés d'une telle réorientation, tant pour les usagers que pour les agents des administrations fiscales et pour l'Etat ;
- l'analyse des modalités de mise en œuvre d'un tel projet.

Ne sont traités dans le corps du rapport que les grands axes du système d'information proposé. Le lecteur se rapportera pour plus de détail aux différentes annexes et pièces jointes, incluant en particulier les supports fournis à la mission 2003 à l'issue de l'intervention de Gemini Consulting.

A. Présentation de la solution générale envisagée

1. La mise en place d'un correspondant fiscal unique implique une rénovation profonde des systèmes d'information

Il s'agit en effet de placer le contribuable au centre des systèmes d'information de l'administration fiscale, alors que les systèmes actuels privilégient la gestion par impôt, par cote émise, par exercice, et distinguent en outre les applications relatives au calcul de l'impôt de celles qui concernent son recouvrement.

Il s'agit donc d'une sorte de révolution copernicienne, qui induit quatre conséquences majeures :

- l'informatique doit assurer entre tous les agents un **partage optimal des informations nécessaires**, afin de permettre un **traitement intégré** des demandes et des sollicitations du contribuable ; une telle orientation impose un **système unique**, dépassant les distinctions traditionnelles (entre directions, entre applications d'assiette et de recouvrement...) ;
- elle doit permettre de **multiples axes de lecture sur l'information fiscale**. Les agents doivent pouvoir connaître l'intégralité de la situation des contribuables pour traiter leurs demandes de manière intégrée ; mais ils doivent aussi pouvoir connaître les détails des impositions et des recouvrements effectués par impôt et par exercice, de manière à être en mesure d'assurer le bon déroulement des procédures ; tout cela doit pouvoir se croiser, et permettre un pilotage des performances du service ;

- elle doit de ce fait aboutir à **une personnalisation accrue** du traitement du dossier (réponse aux demandes des usagers, détection et gestion des situations particulières) ; elle doit notamment permettre **une réactivité plus grande** de l'administration fiscale vis-à-vis des contribuables, l'utilisateur souhaitant voir ses sollicitations prises en compte et traitées de manière globale, le plus possible en temps réel ;
- elle doit enfin permettre une sécurité accrue de l'accès des agents aux dossiers des contribuables, ce qui implique un système très rigoureux d'habilitations à l'accès aux dossiers fiscaux et à leur modification, et un enregistrement systématique de toute consultation ou intervention sur un dossier ; on observe à ce sujet que les techniques informatiques sont seules à pouvoir assurer une sécurité de cette nature, contrairement à la gestion actuelle sur documents papiers.

La situation actuelle des systèmes d'information de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique, **de même que les évolutions projetées à ce jour**, ne permettent de remplir ces conditions que de manière très partielle et, de plus, de manière non coordonnée, comportant des redondances voire des contradictions.

La mise en œuvre du projet de correspondant fiscal unique passe donc par le déploiement d'une architecture informatique fondamentalement différente de celle qui est aujourd'hui envisagée dans chacune des deux directions, ce qui implique une refonte progressive des applications actuelles. Cela ne sera possible que par une réorientation partielle des priorités d'investissement qui résultent actuellement des choix faits par les directions dans leurs schémas directeurs ; ceux-ci sont en effet antérieurs aux travaux sur le correspondant fiscal unique, et doivent en conséquence être réorientés sur cette cible.

Le système envisagé par le cabinet Gemini Consulting présente quatre ruptures par rapport à l'existant :

- une mise à niveau technologique rapide et conforme à l'état de l'art ;
- un dépassement de l'actuelle distinction entre applications d'assiette et applications de recouvrement, ce qui implique d'organiser et de conduire le projet dans une logique transversale ;
- un enrichissement fonctionnel majeur : les évolutions projetées doivent permettre d'effectuer des progrès extrêmement importants, notamment en ce qui concerne la gestion informatisée de la relation avec le contribuable (largement absente dans les systèmes actuels) ou la mise en place de bases de données globales ;
- un pilotage global du projet, qui implique non seulement un travail parfaitement unifié des différentes structures qui traitent actuellement des sujets informatiques, mais encore une réflexion très approfondie sur ce que sera l'organisation du travail de l'administration fiscale dans le nouvel environnement technique qui est proposé.

2. Le système proposé s'appuie sur une refonte progressive des applications.

Pour mettre en œuvre l'architecture cible, l'étude Gemini identifie sept grands projets et neuf grands systèmes rapidement décrits dans le tableau ci-après. Parmi les sept projets, trois méritent une attention particulière :

- **le projet et le système « référentiels »** : il s'agit de constituer des bases de données fiscales de référence, qui n'existent pas à ce jour, et de définir de manière centralisée, avec des garanties maximales de sécurité, les règles de gestion et de mise à jour de ces données ; ce système est au cœur de la constitution d'un dossier fiscal unique du contribuable qui devrait inclure toutes les données le concernant (identifiant, adresse, composition du foyer fiscal, données d'assiette et de recouvrement, autres renseignements indispensables à la gestion de la relation avec l'utilisateur) ; ce projet est bien entendu accompagné par la mise en place de systèmes d'habilitation et de contrôle d'accès aux données fortement sécurisés ;
- **le projet « gestion de la relation usager »** (GRU) vise à l'informatisation des relations avec l'utilisateur quel que soit le médium utilisé par le contribuable (contact physique, téléphone, accueil électronique...) et à la gestion informatisée de la demande de ce contribuable (transmission, traitement et traçabilité de cette demande) ;
- **le projet baptisé « épine dorsale technique »** récapitule les choix fondamentaux en matière d'architecture technique, laquelle devrait être largement basée sur les standards technologiques de type Internet¹⁰⁰.

Décomposition des projets et des systèmes de l'architecture cible

Les 7 projets	Les 9 systèmes	La situation actuelle des systèmes d'information
1 Epine dorsale technique (choix fondamentaux d'architecture informatique, repris dans tous les systèmes)		Un par direction à ce jour
2 Chantiers transversaux (équipements, refonte des applications)	1 Services techniques	Services assez pauvres
	2 Services applicatifs	
3 Référentiels (organisation générale des données fiscales)	3 Référentiels	Référentiels morcelés et sans aucune vision globale du dossier de l'utilisateur
4 GRU : gestion de la relation usager	4 Accueil physique et téléphonique	Très faible : pas d'accès à un dossier global, pas d'assistance informatique au téléphone,...
	5 Accueil électronique	
	6 Traitement de la demande	
5 GIP : gestion de l'impôt et de son paiement	7 GIP : gestion de l'impôt et de son paiement	Système le mieux couvert mais de manière totalement cloisonnée (assiette / recouvrement, impôts personnels / impôts professionnels / impôts fonciers...). C'est le cœur des systèmes informatiques à ce jour
6 Pilotage	8 Pilotage	Limité et morcelé
7 Systèmes spécialisés (systèmes dédiés aux métiers spécialisés de la fonction fiscale : recouvrements, contrôles de cohérence)	9 Systèmes spécialisés	Partiellement couverts

En outre, les études menées, qui nécessitent d'être affinées dans un véritable processus de préfiguration, sont conçues pour permettre de parvenir à capitaliser sur les systèmes existants pour assurer la continuité du service

¹⁰⁰ Intranet généralisé (protocole IP), services (sécurité, éditique...) et référentiels de données communs, "client léger" (via la seule présence d'un logiciel de navigation Internet sur les postes de travail utilisateur, aucun applicatif particulier ne se trouvant sur le poste).

Enfin, **le système d'information proposé est un système unique** (même épine dorsale technique, unité des services offerts : messagerie, gestion des habilitations...), mais **il distingue chaque fois que nécessaire le traitement des particuliers et des professionnels**, les systèmes informatiques concernant ces derniers étant plus simples à perfectionner compte tenu de l'existant. Environ la moitié des applications sont différenciées selon cet axe, ce qui se traduirait, d'après le cabinet Gemini, par un achèvement des projets concernant les entreprises aux environs de 2005-2006, et donc un peu plus tôt que ceux qui visent les particuliers (2007). **Les projets concernant la gestion de la relation avec les usagers pourraient être, d'après les consultants, réalisés pour la fin de 2003, si le système cible est défini très vite et si aucun délai ne vient perturber son calendrier.**

B. Les améliorations programmées du fait de la refonte des systèmes d'information

La refonte intégrale des systèmes d'information nécessite une période totale d'environ sept ou huit ans, ce qui correspond aux informations recueillies par ailleurs auprès de nos partenaires étrangers confrontés à des problèmes identiques.

Mais l'ordonnancement des projets devrait permettre de rendre disponibles de nombreux services bien avant l'achèvement final des travaux, notamment pour que les objectifs recherchés à travers la mise en place du correspondant fiscal unique puissent être assez largement atteints comme convenu aux environs de l'année 2003.

1. Des améliorations importantes et parallèles pour les usagers et les agents

Les consultants ont cherché à apporter au plus vite de la « valeur » tant aux contribuables qu'aux agents, sur la base d'une distinction fondamentale entre la gestion des demandes de premier niveau, et celles qui impliquent le recours à des unités spécialisées. Cette distinction est d'ailleurs évolutive, puisque, comme nous l'avons vu plus haut, la coopération entre les services de contact et les services d'analyse et de contrôle peut permettre un enrichissement progressif des tâches de premier niveau.

Les demandes de premier niveau, partiellement standardisables, sont celles qui ne nécessitent pas, au niveau du service prenant en compte la demande, de compétences fiscales extrêmement spécialisées. Elles correspondent à des motifs courants (renseignements d'ordre général, prise en compte des paiements, délivrance de formulaires). Le service pourra, selon le degré de coopération qu'il établira avec les spécialistes, enrichir progressivement sa compétence (prise en compte des changements d'adresse, voire corrections des déclarations, demandes de remise gracieuse ou de délais de paiement, dans des cas susceptibles d'être normalisés par des procédures appropriées). **Pour traiter les demandes de premier niveau, le poids de la contribution du système d'information est prépondérant.** Il devra permettre de guider l'agent de manière à garantir la régularité de la prise en charge et du traitement du dossier, et de donner très vite et de manière sûre un réel contenu à la notion de correspondant fiscal unique : unicité de la prise en charge, plus grande pertinence du service de l'utilisateur, vision cohérente du dossier, rapidité et immédiateté du traitement de la demande.

D'autres demandes requièrent de la part de l'administration une appréciation circonstanciée, que seul un certain niveau de compétences et de responsabilités permet de délivrer. Pour ces demandes, le système d'information ne peut être qu'un support de l'exécution du service dont la valeur se traduit surtout par la personnalisation de la réponse apportée, la capacité à prendre un engagement de service et à le tenir, la qualité de la réponse au fond, la capacité d'engager la parole de l'Etat. Pour le traitement de ce type de demande, la réalité du concept de correspondant fiscal unique va résider, à titre principal, dans la capacité à mobiliser, selon le moyen de contact utilisé par l'utilisateur, le

niveau de compétences approprié pour traiter sa demande, ce qui sera d'autant plus facile que la coopération sera assurée entre les services de premier niveau (*front office*) et les services d'appui (*back office*). **Cela nécessite de faire des choix qui sont, pour l'essentiel, des choix d'organisation** et ne donnent qu'un rôle de support, certes essentiel mais non décisif, aux systèmes d'information.

Les progrès qui seraient ainsi apportés aux usagers et aux agents sont décrits dans le tableau suivant, qui reprend les hypothèses formulées par le cabinet Gemini Consulting.

Enrichissement progressif des services offerts à l'usager

2002
Première version de l'accueil électronique (routage automatique des appels vers les services concernés et réponses par le même canal)
Déclarations et paiements dématérialisés
Premier niveau pour la gestion de l'accueil téléphonique : prise en compte des demandes, gestion des réponses les plus simples, transfert des appels vers les services spécialisés, traçabilité des demandes
2003
Généralisation de l'accueil téléphonique (traitement en direct d'une partie des demandes les plus courantes)
Traçabilité des demandes des contribuables de bout en bout
Système cible
Offre de services par de multiples canaux : téléphone, courrier, échanges électroniques, accueil physique au guichet
Le contribuable a le choix de son mode et de son point de contact
L'importance respective de chaque mode de communication dépendra de l'évolution des comportements des usagers.

Exemples d'améliorations prévues pour les agents

2001
Déploiement de la messagerie interne globale
2003
Mise à disposition du « bureau électronique » pour les agents (intégration des anciens et des nouveaux systèmes dans un environnement de travail intégré)
Mise à disposition des outils de pilotage permettant le suivi des flux d'information

2. Les améliorations du point de vue de l'Etat

Dans le cadre de l'architecture cible, l'Etat profiterait d'abord de **l'amélioration de son image auprès des contribuables de bonne foi**. Il tirerait également bénéfice du **confort de travail** qui serait procuré aux agents.

La mise en place de l'architecture cible se traduirait également par une **amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale** :

- **les capacités de contrôle seraient renforcées** : l'efficacité de l'action de l'Etat envers les contribuables cherchant à échapper à leurs obligations fiscales (contrôle fiscal, recouvrement forcé) serait améliorée par l'existence du compte unique du contribuable, et d'autant mieux assurée que le cas de l'immense majorité des autres contribuables serait plus aisément traité ;
- sur le plan de la gestion interne, la mise en place d'un système d'information beaucoup plus riche et plus souple offre à l'Etat **des possibilités nouvelles en matière de gestion de ses ressources budgétaires et humaines** (élaboration automatique de statistiques et d'indicateurs ; réorganisation des implantations ; calcul de coûts analytiques ; relance précoce par téléphone,...).

C. Gestion et cheminement du projet de modernisation des systèmes

Un tel projet de modernisation de l'informatique fiscale est très ambitieux. Il devra se traiter sur une période longue. Outre la définition de la cible, le cheminement nécessaire pour parvenir au système visé a donc fait l'objet d'une analyse.

1. Chaque étape du cheminement devrait apporter des améliorations visibles

La définition de la trajectoire de mise en place du correspondant fiscal unique doit prendre en compte tout à la fois le contenu de la cible, celui de l'échéance 2003 et certaines contraintes spécifiques. Ainsi en va-t-il des arbitrages budgétaires, des conditions de passation des marchés publics, du repérage et de l'utilisation des compétences des personnels informatiques des deux directions.

Il convient également de prendre en compte le fait que **certaines logiciels existants doivent être remplacés**, leur maintenance devenant impossible.

Les modalités de ce cheminement sont largement détaillées en annexe et en pièces jointes. Les consultants ont été guidés par trois partis pris :

- **éviter toute rupture brusque** afin de maintenir la continuité des traitements ;
- définir très précisément un certain nombre d'étapes courtes, à l'intérieur même de chacun des projets : il s'agit ici de faire en sorte qu'**une valeur ajoutée soit apportée aux usagers et aux agents à chaque phase** du déroulement du projet, qui devra donc être piloté par les enjeux et par les délais ; **le jalonnement apparaît ainsi comme un gage de la réussite du projet** ;
- **intégrer dans la cible les projets récemment lancés ou programmés**, en instruisant au plus vite les conditions de leur adaptation ou de leur réorientation.

2. L'existant informatique devrait coexister pendant un certain temps avec les systèmes d'information cibles

Si l'objectif final est de bâtir un système d'information cible intégrant les nouvelles fonctionnalités et s'appuyant sur des solutions conformes à l'état de l'art technologique, il est bien entendu indispensable de maintenir dans l'intervalle l'existant informatique, en le rendant capable de communiquer avec les éléments du système cible appelés à se mettre progressivement en place.

A cette fin, trois grandes solutions sont proposées pour parvenir à une bonne gestion de cette phase transitoire assez longue :

- **différentes solutions techniques** (encapsulation, émulation) sont prévues pour permettre aux utilisateurs d'accéder dans leur nouveau poste de travail **aux fonctionnalités et services applicatifs déjà disponibles dans l'informatique existante** ; cette solution ne concerne que le système actuel, qui ne nécessite que peu de modifications pendant la période transitoire ;
- pour différentes raisons, **certaines applications en service dans les administrations fiscales doivent faire l'objet de mutations beaucoup plus profondes** : le cheminement prévu devrait permettre de les réaliser, tout en faisant converger toutes ces applications vers la cible fonctionnelle et technique prévue dans l'architecture du correspondant fiscal unique ;

- le cheminement repose, pour environ le quart des projets envisagés, sur **des solutions transitoires qui, sur le plan technique, ne sont pas conformes à la cible** mais qui, sur le plan fonctionnel, apportent dès 2003 une **valeur ajoutée tangible** au service délivré aux usagers et au confort de travail des agents ; même si ces applications ne doivent pas être conservées dans la future architecture, il importe à notre avis de les réaliser pour parvenir le plus rapidement possible à des améliorations visibles.

3. Budget

Le coût d'un tel projet est évalué par le cabinet Gemini Consulting à environ 8 MdF sur huit ans, cette estimation comprenant la mobilisation des ressources internes. Le terme de cet effort est prévu en 2007 si aucun moment n'est perdu. Il s'agit donc d'un choix d'investissement coûteux, mais comparable aux budgets engagés par nos partenaires sur des projets analogues (cf. le rapport d'analyse comparative des administrations fiscales).

L'Etat est parfaitement fondé à demander à l'administration des perspectives de **retour sur investissement** : il peut s'agir de gains de productivité réalisés sur les coûts de fonctionnement généraux, y compris en termes d'emplois, de gains d'efficacité en termes de contrôle fiscal, ou d'amélioration du recouvrement, notamment suite aux contrôles fiscaux.

Ce n'est que si un point d'équilibre est trouvé entre la dépense effectuée et les gains potentiels, en termes financiers (diminution des coûts, accroissement des rentrées fiscales) comme en termes de confort pour les usagers et les agents, voire d'équité fiscale, que l'Etat peut être fondé à faire ce choix.

Nous estimons que ce retour sur investissement est à peu près certain. Les études menées chez tous nos partenaires industrialisés ont montré qu'avec un budget informatique atteignant en période de croisière 20% du budget de l'administration fiscale (contre 10% en France), compte non tenu des investissements initiaux, les Etats concernés avaient amélioré leurs rentrées fiscales et diminué parallèlement leurs coûts de fonctionnement. Dès premières études menées, il ressort qu'en France, la mise en cohérence d'un certain nombre de fichiers sur les simples professionnels, pourrait permettre à la fois une meilleure équité fiscale et un accroissement des recettes. Il en irait de même si la réactivité des services était améliorée pour l'ensemble des actes de poursuite.

Même s'il est totalement impossible de chiffrer à ce stade ces gains potentiels, nous estimons que le bilan financier de cet investissement sera positif pour la collectivité.

D. Conclusion et préconisations

Le travail réalisé avec l'appui du cabinet Gemini Consulting, ne constitue, dans l'état actuel des choses, qu'un **cadrage stratégique**. Des études qui ont été menées, il ressort que la mise en place d'outils informatiques nettement améliorés pourrait être possible dès 2003. Dès lors que les réformes d'organisation permettraient à un service compétent d'assurer la fonction de correspondant fiscal unique, ces outils partiellement rénovés, mais présentant **de nombreuses améliorations fonctionnelles**, pourraient être mis à sa disposition ; parallèlement, **les administrations conserveraient leur patrimoine applicatif**, de manière à éviter toute rupture de fonctionnement.

La mise en place de ces outils nouveaux s'inscrirait **dans un programme plus ambitieux, dépassant l'horizon 2003**, et visant à remettre à niveau le système informatique de l'administration fiscale. Les moyens actuels sont largement insuffisants pour mettre au point ces outils nouveaux dans les délais souhaités.

Toutefois, les travaux de la mission et du cabinet de conseil ne sauraient aller plus loin que ce cadrage : détermination des choix techniques et d'« urbanisme » des systèmes, identification des modalités de gestion du projet, et premières évaluations budgétaires. **De très importants travaux complémentaires sont nécessaires pour compléter cette première vision**, qui fournit la direction générale mais qui ne constitue en aucune manière un cheminement rigide vers la cible. La complexité des systèmes en place implique notamment une analyse détaillée des applications actuelles, des délais nécessaires pour les faire évoluer, et des procédures de liaison propres à en assurer et à en maintenir la parfaite sécurité (identification des contribuables ou des locaux, changements d'adresses de taxation, procédures comptables).

De ce fait, il importe d'abord de valider les choix d'organisation, et les grandes options du système cible. Ce n'est qu'ensuite qu'il sera indispensable de passer, probablement au cours du premier semestre 2000, à un **avant-projet détaillé**, aboutissant à une étude plus fine des orientations retenues sur la base d'une analyse très précise des applications existantes. Cette étude devrait être réalisée **conjointement par une équipe-projet interne et un cabinet de conseil externe**, choisi à l'issue d'un nouvel appel d'offres. Par la suite, le déroulement du projet devrait également associer des compétences internes et des appuis extérieurs.

Le passage par **un avant-projet détaillé, et un seul**, constitue un préalable essentiel à toute mise en œuvre pratique de nouveaux développements informatiques. Cette méthode doit aboutir à écarter les projets actuellement redondants, à réorienter ceux qui peuvent l'être vers le système cible, et à valider ceux qui y sont parfaitement adéquats. Toute autre méthode conduirait à des incohérences et à des gaspillages.

CHAPITRE III

UNE MODERNISATION ET UNE SPECIALISATION QUI NE PRODUIRONT TOUS LEURS EFFETS QUE DANS UNE ORGANISATION OPTIMALE

La nouvelle organisation proposée s'appuie sur des structures territoriales spécialisées par public, placées en situation de traiter l'ensemble du processus fiscal, recouvrement inclus, ce qui en fait des « correspondants fiscaux uniques » pour les contribuables.

Pour pouvoir fonctionner de la façon la plus efficace possible, ces unités de base, qu'il s'agisse des hôtels des impôts des entreprises ou des hôtels des impôts des particuliers, devraient disposer de services de communication modernes, et être épaulées par des services spécialisés situés aux deux extrémités de la chaîne d'imposition (phases d'encaissement et de recouvrement forcé).

Concernant **l'encaissement**, il s'agit de traitements de masse dont l'industrialisation au sein de structures dédiées – les centres d'encaissement – permettrait de dégager des économies d'échelle et d'améliorer la gestion de trésorerie de l'Etat.

S'agissant du **recouvrement contentieux sur les dossiers complexes ou difficiles**, c'est au contraire la nécessité d'un traitement individualisé, très réactif et fortement professionnalisé, qui implique de confier les dossiers concernés à des équipes de spécialistes de haut niveau.

Enfin, le développement de **centres d'appels** répondrait à une logique d'adaptation de l'administration aux nouveaux modes de communications (téléphone et internet).

A. La modernisation de la fonction d'encaissement

1. La mise en place de centres d'encaissement ministériels

La prédominance des paiements en numéraire impliquait dans le passé une forte proximité physique entre le contribuable et l'administration du recouvrement. La marginalisation de ce type de paiement¹⁰¹ au profit des chèques et des paiements dématérialisés rend désormais nécessaire la concentration de leur traitement. La constitution de centres d'encaissement s'inscrit dans cette perspective, en permettant une industrialisation des tâches matérielles à faible valeur ajoutée.

Cela ne remet pas pour autant en cause la possibilité pour les contribuables qui le souhaitent d'effectuer des versements en numéraire.

Compte tenu de la forte saisonnalité du recouvrement des impôts des particuliers (six échéances par an, dont quatre sur les quatre derniers mois de l'exercice), les centres d'encaissement devraient être à notre avis **des structures ministérielles chargées du traitement de tous les moyens de paiement scripturaires**, qu'ils soient relatifs aux impôts ou aux autres produits encaissés dans l'ensemble du ministère (produits locaux, produits divers, amendes, redevance ...), dès lors que cela ne générerait pas de dysfonctionnement dans la gestion de l'impôt.

¹⁰¹ En 1998, les paiements en numéraire représentaient en moyenne, pour les trois principaux impôts (IR, TH, TF), 2,6% des paiements en nombre, et 1% en montant.

Les centres devraient sur le plan comptable effectuer l'alimentation du compte courant du Trésor à la Banque de France, imputer les recettes dans la comptabilité de l'Etat, et mettre à jour les comptes des contribuables. Le traitement de ces opérations se ferait en temps réel, aussi bien par souci pour la trésorerie de l'Etat que pour assurer un retour rapide de l'information vers les services gestionnaires. Cela implique une amélioration des applications informatiques du recouvrement, qui procèdent aujourd'hui à des traitements par *batch*, en temps différé.

La constitution des centres se ferait notamment à partir des services liaison-recouvrement et des départements informatiques des Trésoreries générales, qui jouent actuellement le rôle de centre d'encaissement des TIP et d'une partie des chèques, ceux-ci n'étant déjà plus exclusivement traités dans les postes comptables non centralisateurs (PCNC). La charge de gestion des chèques afférents aux seuls impôts dans les postes comptables représentant l'équivalent de 1 070 emplois théoriques d'après le barème des charges de 1995, la création de centres d'encaissement et permettrait de diminuer fortement cette charge de travail. .

Le nombre des centres devrait être strictement limité, de manière à éviter tout surinvestissement, et d'autant plus que les usagers auront probablement tendance à utiliser de plus en plus de nouveaux moyens de paiement dématérialisés. Sous réserve des résultats de l'expérimentation prévue, les besoins en personnel ont été évalués par la DGCP, de manière nécessairement très sommaire à ce stade, à l'équivalent de 80 emplois, auxquels s'ajouteraient des vacataires pour traiter les pointes de charge des quatre derniers mois de l'année. Le budget de fonctionnement annuel pourrait atteindre environ 30 MF, contre 170 MF actuellement (coût de saisie des chèques dans les postes comptables). Les équipements proviendraient des lecteurs optiques des DIT, complétés par l'achat de machines d'ouverture des plis et de tri automatique des moyens de paiement.

Les centres pourraient être tous mis en place à l'horizon 2003, voire en 2002. Un centre sera expérimenté par la DGCP à compter de l'échéance de février 2000 à partir du département informatique de Créteil. Au vu des résultats, la généralisation pourrait être décidée à la fin 2000, avec une mise en place progressive : le centre de Créteil pourrait accroître son périmètre d'action à d'autres départements de la région parisienne, et les autres centres seraient créés, en bénéficiant notamment des équipements et des sites du service de la redevance audiovisuelle actuellement sous utilisés (Toulouse et Rennes).

La mise en place des centres d'encaissement, déjà réalisée chez tous nos partenaires, permet **d'épargner aux agents un grand nombre de tâches matérielles**, de diminuer les coûts de fonctionnement liés au traitement des paiements, et de **gérer en temps réel l'information du compte du contribuable**. Cette évolution technique est nécessaire, mais on voit qu'elle ne produira pour les usagers le maximum d'effet que si la gestion immédiate des informations, qui en sera l'effet majeur, est utilisée dans une organisation optimale par les structures qui seront à son contact, sous la forme d'un correspondant fiscal unique, et au prix d'un effort informatique important.

2. Les moyens modernes de paiement et la dématérialisation

Tous les centres d'encaissement devraient être en état de fonctionner en 2003, mais l'augmentation possible du recours aux moyens dématérialisés de paiement risque d'affecter progressivement leur charge de travail, nonobstant l'hypothèse de la mise en place d'une retenue à la source.

De fait, la mensualisation, pratiquement stationnaire pour l'impôt sur le revenu, a progressé de 20% entre 1995 et 1998¹⁰² pour la taxe d'habitation ; le prélèvement à l'échéance progresse également bien qu'il reste à un niveau très bas¹⁰³. Ces deux modes de règlement représentent aujourd'hui 22% du nombre de paiements à la Direction générale de la comptabilité publique, soit un taux d'adhésion de 52% pour l'impôt sur le revenu. Il s'agit en réalité de virements bancaires de compte à compte, ce qui ne nécessite pas de structure spécifique pour les gérer, contrairement aux chèques et aux TIP, qui impliquent un traitement matériel (tri du courrier, lecture), l'imputation étant en tout état de cause nécessaire.

La progression du paiement par virement est également très significative, passant pour la TVA de 5% à 10% du nombre de paiements, soit de 73% à 83% des montants collectés. Cela tient à des mesures incitatives voire contraignantes : le virement est obligatoire pour tous les impôts dans le cas de versements au Trésor public supérieurs à 500 000 F depuis le 1^{er} janvier 1999. De même, le virement est obligatoire pour le règlement de la TVA pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 5 MF à compter de l'an 2000 (contre 10 MF auparavant). Cette réforme vient d'être étendue à la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Le développement du télé-paiement (virement électronique), actuellement promu par les deux directions, conduira également à diminuer la part des moyens matériels de paiement.

Une éventuelle mise en place de la retenue à la source se traduirait également par un bouleversement de la structure des paiements. Le nombre de paiements serait considérablement réduit puisque les 2 à 3 millions d'employeurs (auxquels s'ajouteraient les titulaires de revenus non salariaux), se substitueraient aux 15 millions de contribuables aujourd'hui imposés individuellement à l'impôt sur le revenu.

La solution du virement de compte à compte, qui pourrait progressivement être généralisée (sauf pour les contribuables ne disposant pas de compte bancaire, qui sont néanmoins le plus souvent exonérés d'impôt sur le revenu), serait la plus économe pour l'Etat, seules les modalités ayant des conséquences financières différentes¹⁰⁴.

A ce point de notre raisonnement, nous percevons une limite à l'approche partant des usagers, et la nécessité d'une analyse prospective et probablement d'un compromis. L'universalité du service public impose de maintenir la possibilité de paiements en numéraire ou par chèque ; la modernisation nécessaire du même service public, implique que nous nous adaptions à un certain nombre de technologies modernes, dont nous ne savons à l'heure actuelle ni à quel rythme ni à quelle ampleur elles sont appelées à se répandre ; l'intérêt de l'Etat implique que rien ne soit sacrifié de la précision comptable, et que les déclarations et les paiements aillent bien de pair avec le minimum de risques d'erreurs, ce qui incite à une certaine prudence en ce qui concerne les paiements par virement, comme le montrent les difficultés de la Direction générale des impôts à imputer les paiements de TVA effectués par virement, dont les récentes décisions sur la télé-déclaration et le télé-paiement sont manifestement la solution.

3. La nécessaire dématérialisation des pièces justificatives

De plusieurs correspondances parvenues à la mission, il ressort que les procédures d'enlissage et de transport de pièces justificatives, sous forme papier, aux Chambres régionales ou à la

¹⁰² Cette progression de 20 % correspond à une augmentation de 4,7 % points en quatre ans, la proportion de ce mode de paiement passant de 21,3 % à 25 %.

¹⁰³ 1,4 % du total en 1998, soit, quand même, quatre fois plus qu'en 1995.

¹⁰⁴ La mensualisation peut permettre des gains de trésorerie pour l'Etat à la différence du prélèvement à échéance ou à l'initiative du contribuable, mais le coût de 12 prélèvements mensuels serait supérieur à celui du prélèvement à échéance si les virements étaient facturés à l'Etat.

Cour des comptes, représente un travail important et relativement ingrat, de manipulation et de transport.

Nous tenons à porter ce point à l'attention du Ministre, afin que soient prises les décisions nécessaires sur les circuits de traitement et les moyens matériels de nature à aboutir à la dématérialisation maximale de ces pièces justificatives. Il ne s'agit pas là d'un élément qui pénalise directement l'utilisateur, mais d'une **charge de travail qui obère la disponibilité des agents à son accueil optimal**, maintenant de surcroît l'ensemble des circuits dans un environnement peu propice à la modernisation des tâches.

B. La spécialisation de l'activité de recouvrement difficile

Au cours des dernières années, de nombreuses enquêtes ont permis de mettre en évidence **l'un des effets pervers** de la séparation des réseaux d'assiette et de recouvrement et des cloisonnements internes à chaque administration, dans le domaine du recouvrement difficile et du recouvrement des cotes complexes : **concurrence possible entre les services** de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique sur une même entreprise pour des impôts différents ; **retards ou lacunes** dans la transmission de renseignements essentiels, pourtant inclus dans le dossier du contribuable, aux services de recouvrement ; **retards induits par cette situation dans les prises de garanties**, permettant parfois l'organisation de l'insolvabilité du débiteur. Lors de la convention interrégionale de Saint Malo, a même été cité le cas d'une demande d'admission en non valeur pour la dette d'un contribuable dont il est apparu, à l'occasion de l'examen de son dossier, qu'il avait un important patrimoine.

Si l'un des aspects d'une approche « usagers » consiste à simplifier la vie du contribuable honnête, il serait déraisonnable d'oublier sa contrepartie naturelle, qui consiste à compliquer celle des contribuables de mauvaise foi. Les décloisonnements utiles sur le premier point le sont également sur le second, ce qui met une fois de plus en exergue l'importance d'une organisation optimale.

Des expériences ont été tentées pour gérer, par une coordination étroite entre les services de la Direction générale des impôts et ceux de la Direction générale de la comptabilité publique, les « cotes complexes », qui mettent en jeu les services de recouvrement des deux directions. Nous proposons **d'aller plus loin en créant au niveau adéquat** (départemental ou régional suivant le nombre d'affaires traitées) **une cellule spécialisée de recouvrement forcé qui serait en lien direct avec les services d'assiette**, et gérerait au plus près les poursuites exercées à l'encontre des contribuables défaillants en disposant en amont de l'ensemble des renseignements disponibles.

1. La liaison nécessaire avec les services d'assiette

Dans ces affaires, il est essentiel que les agents chargés des poursuites soient en symbiose avec ceux qui gèrent au quotidien les dossiers du contribuable, y compris son dossier patrimonial. Il est non moins essentiel que les services soient avertis de l'ensemble des liens éventuels existant entre le contribuable (qu'il s'agisse d'une entreprise ou de ses dirigeants, d'une SCI, d'un particulier, d'un indépendant), et les autres dossiers qui pourraient présenter avec le sien des rapports de connexité. L'expérience montre que **l'appréciation de cette cohérence globale est un travail extrêmement ardu**, qui est pourtant seul à même d'améliorer le taux de recouvrement, notamment du contrôle fiscal.

Pour éviter tout tronçonnement des dossiers, ces cellules devraient être parfaitement adaptées au tissu fiscal, et donc soit spécialisées par public (entreprises et particuliers) soit compétentes à la fois sur les dossiers d'entreprises et de particuliers. Elles réuniraient des agents disposant des compétences actuellement réparties entre les deux réseaux.

La création de ces cellules permettrait de sortir d'une situation que nous jugeons préoccupante, qui a été décrite dans la première partie de ce rapport, et qui aboutit à ce que les agents recouvreurs accusent volontiers les agents d'assiette de procéder à des redressements impossibles à recouvrer, ces derniers faisant valoir qu'une partie de l'activité de contrôle fiscal obéit à une finalité de répression des opérateurs frauduleux, à laquelle les oblige la loi. Nous estimons que ces dissensions ne sont pas de mise entre agents du même ministère, et nous suggérons en conséquence qu'il soit procédé, sur la base d'une appréciation équitable, **à une cotation de chaque dossier mis en recouvrement en fonction du pourcentage de la dette qu'il est raisonnable d'espérer recouvrer au cas par cas.**

Enfin, **la professionnalisation des agents au sein d'équipes spécialisées d'une taille critique suffisante** permettrait d'améliorer la réactivité des services et contribuerait au développement de mesures conservatoires ainsi qu'à l'augmentation du nombre d'actes de poursuites coercitifs efficaces. Ces équipes seraient compétentes à la fois sur les particuliers et sur les redevables professionnels afin d'assurer l'unité et la continuité de l'action en recouvrement.. A ce propos, le nombre de procédures de mises en cause des dirigeants sociaux engagées en 1998, (186 pour la Direction générale de la comptabilité publique, 183 pour la Direction générale des impôts), paraît très insuffisant¹⁰⁵ compte tenu de l'appréciation quasiunanime des agents, qui estiment que le dépôt de bilan devient peu à peu une méthode d'optimisation de certaines situations fiscales irrégulières.

2. Les liaisons nécessaires avec la Direction générale des douanes et des droits indirects

Conformément à une proposition émise par un directeur régional des douanes, nous suggérons que des échanges systématiques d'informations soient organisés au niveau régional entre les services de la Direction générale des douanes et des droits indirects et les services fiscaux, afin de procéder au signalement croisé des dossiers présentant des anomalies graves.

Un tel échange est particulièrement important dans le cas de sociétés déclarant des chiffre d'affaires apparemment excessifs à l'exportation, et bénéficiant donc d'importants crédits de TVA, ou, naturellement, dans les cas frauduleux qui peuvent être repérés.

Les procédures proposées nous apparaissent comme le complément naturel de l'amélioration du service aux usagers respectueux de la loi fiscale.

C. L'amélioration de l'accessibilité téléphonique

Si le projet de correspondant fiscal unique est un projet global et transversal incluant de multiples dimensions (organisation, réglementation, gestion des compétences...), **les nouvelles technologies de l'information en constituent de façon évidente l'un des leviers les plus importants** par leur aptitude à traiter les exigences inhérentes à la notion même de correspondant fiscal unique : accessibilité à l'administration par une palette diversifiée de médias, traitement en temps réel d'une proportion importante des demandes émanant des usagers, dématérialisation des procédures, gestion de l'information assurant une vision globale du contribuable, tous impôts confondus et dépassant la contrainte géographique.

¹⁰⁵ Les dernières missions fiscales réalisées par l'Inspection générale des finances ont fait apparaître qu'en moyenne 30% des contrôles fiscaux d'entreprises ayant donné lieu à des redressements importants (souvent à caractère frauduleux marqué) ont entraîné des mises en redressement ou en liquidation judiciaire.

1. Une étude préalable de la volumétrie et de la saisonnalité est absolument nécessaire.

La mission s'est heurtée à une absence de données statistiques sur le nombre et la nature des appels téléphoniques adressés au réseau de la Direction générale des impôts et à celui de la Direction générale de la comptabilité publique. Aucune des deux directions n'a à ce jour de stratégie claire et volontariste en matière de gestion de la relation téléphonique avec les contribuables, à l'exception partielle, pour la DGI, de la grande campagne de l'impôt sur le revenu, et du centre national de renseignement téléphonique (CNRT), qui traite environ 450 000 appels au cours du premier trimestre.

Les enquêtes menées à la demande de la mission 2003, dont le contenu est résumé dans la partie sur le diagnostic¹⁰⁶, ne sont pas suffisantes pour mesurer les améliorations qui doivent être faites pour mieux répondre aux questions des contribuables et leur éviter ainsi des pertes de temps inutiles suscitées par des déplacements dans les trésoreries ou les centres des impôts. On peut estimer de façon très grossière, à partir des volumes qui ont été observés lors des campagnes sur l'impôt sur le revenu, des enquêtes passées effectuées par les deux réseaux, et des observations provenant du rapport d'analyse comparative, **que le trafic téléphonique externe susceptible d'être reçu annuellement dans les prochaines années, par les administrations fiscales se situe entre 30 et 40 millions d'appels (cf annexe n°5)¹⁰⁷. L'analyse de la saisonnalité de ces appels devrait être également approfondie**, la mission n'ayant pu, par construction, le mener à bien sur une année entière¹⁰⁸.

Ces limites concernant la situation présente se conjuguent aux incertitudes du futur, en particulier du fait de phénomènes d'induction par l'offre (quels seront les volumes à traiter si l'offre est enrichie, tant en terme de services offerts que d'horaires d'ouverture des centres d'appels ?), voire d'évolution de la répartition entre différents canaux d'information (téléphone, contact physique, échanges électroniques...).

L'année 2000, qui sera celle de la définition des plans de modernisation, devra donc être utilisée pour mener ces études, de façon à permettre de calibrer en personnel et en matériel les structures destinées à améliorer la qualité du service rendu.

2. Les centres d'appels

a) Compétences

L'un des éléments essentiels de l'amélioration du service à l'utilisateur pourrait être **la création de centres d'appels, globalisant évidemment les compétences d'assiette et de recouvrement**. Par ce terme il ne faut pas forcément envisager des structures nouvelles, spécialisées et dispersées en grand nombre, pour traiter une demande que nous ne savons pas strictement évaluer. Les

¹⁰⁶ enquêtes réalisées par France Télécom sur un échantillon de services déconcentrés des deux directions (données particulièrement utiles pour mesurer la qualité des services téléphoniques) ; deux enquêtes diligentées en septembre 1999 auprès des contribuables particuliers et professionnels (SOFRES pour les particuliers, IFOP pour les entreprises et les indépendants).

¹⁰⁷ La Direction générale de la comptabilité publique estime le nombre d'appels téléphoniques qui lui sont adressés à 20 millions par an.

¹⁰⁸ La saisonnalité est probablement importante, avec un pic au cours des trois derniers mois de l'année pour la DGCP, et du premier trimestre pour la DGI : le trafic téléphonique DGCP dans la semaine analysée d'octobre (après les impôts locaux) est 40% supérieur à celui de la semaine de septembre (échéance IR), lui-même supérieur de 26% au trafic de la semaine analysée au mois d'août. Pour la DGI, le principal point de charge est constitué par la campagne IR au premier trimestre (2,6 millions d'appels pendant les 10 jours ouvrés de la campagne, dont environ 84% dans les CDI)

nouvelles technologies permettent d'envisager des solutions modulaires et évolutives, ouvrant par exemple des possibilités de routage des appels sur des structures locales dédiées, et permettant ainsi d'éviter tout surinvestissement ou surdimensionnement en personnel.

Ce qui caractérise le concept de centre d'appel est avant tout **le fait de pouvoir pour un contribuable traiter par un appel unique à un numéro de téléphone unique, des questions relevant à la fois de l'information générale, et de son cas particulier.**

L'année 2003 constitue une étape importante. Des services permettant d'apporter une information générale au contribuable existent déjà (centre national de renseignement téléphonique) et pourraient être améliorés ; **mais le fait de consulter en ligne le dossier de chaque contribuable implique un saut technique passant par la mise en réseau des applications informatiques actuelles.** Cette mise en réseau ne pourra vraisemblablement être faite qu'en 2003 pour les applications directement utiles à l'utilisateur, voire de manière complète en 2006-2007 s'agissant de la gestion complète de la chaîne de traitement de l'impôt (cf. supra, chapitre 2).

En 2003, la réalisation des principales fonctions du compte unique devraient permettre au contribuable d'obtenir, par l'intermédiaire d'un centre d'appel, les renseignements suivants, qui pourraient d'ailleurs lui être confirmés par un récépissé de sa demande :

- information générale sur tel ou tel point de législation fiscale (service normalement disponible dès 2000) ;
- information personnalisée sur son état civil : identité, situation familiale, adresse de résidence et adresses de taxation, etc ;
- information personnalisée sur son compte de recouvrement : dette fiscale globale ou pour chaque impôt, situation des règlements (date et mode de paiement, imputation effective ou non, etc) ;
- obtention de formulaires.

En 2003, le contribuable pourrait également être en mesure de **demandeur par téléphone la réalisation de certaines opérations** (sous réserve de les confirmer ultérieurement par courrier écrit ou électronique le cas échéant), par exemple les changements d'adresse ou de situation de famille. Ce point implique, néanmoins, un travail approfondi sur les habilitations à donner aux opérateurs.

En 2006-2007, l'intégration de l'ensemble des données d'assiette devrait pouvoir élargir la sphère de compétence des centres d'appel, leur permettant de répondre aux questions concernant l'ensemble du processus d'imposition, y compris idéalement sur la situation patrimoniale du contribuable.

Les entreprises pourraient disposer des mêmes services que les particuliers (information générale, information personnalisée sur le paiement des différents impôts, la réception des déclarations, etc).

b) Structures

Le format et le nombre de centres d'appels reste à définir en fonction des études volumétriques. Le fait que chaque citoyen dispose **d'un numéro de téléphone unique pour obtenir des renseignements généraux ou personnalisés n'implique pas un site géographique unique pour y répondre.** Les centres d'appel pourraient être des entités physiques, ou des structures semi-virtuelles, destinées à router les appels des contribuables vers des cellules spécialisées probablement implantées dans de grosses structures fiscales (information générale, gestion des comptes uniques, etc), au moyen d'un serveur vocal. Ils pourraient offrir **un service téléphonique, à déterminer en fonction des besoins, en dehors des heures d'ouverture des services, et intervenir en complément des services pendant la journée.**

Il est très délicat aujourd'hui d'imaginer le nombre de centres d'appels et le niveau des ressources humaines nécessaires (même si les britanniques envisagent pour leur système cible un taille comprise entre 4 et 20 centres d'appels), qui dépendront de multiples facteurs - niveau de trafic à cette date, technologie disponible - très faiblement maîtrisables à ce jour.

Compte tenu de la diversité et de la complexité de la matière fiscale, les centres d'appel téléphoniques pourraient être des **structures associées aux services gestionnaires des dossiers**. Cette formule signifie **que les téléopérateurs ne seraient pas occupés à temps plein à l'accueil téléphonique mais qu'ils participeraient aux travaux de gestion**. Une telle organisation, accompagnée d'une formation adaptée des personnels concernés, paraît seule de nature à garantir le niveau de qualité du service à l'utilisateur. De surcroît, elle présente l'avantage de régler en grande partie les problèmes de résidence et de saisonnalité (cf. ci-après).

3. L'amélioration des équipements existants

Le diagnostic montre que le niveau quantitatif (plages horaires, délais de réponse) et qualitatif (efficacité des réponses données) du service téléphonique actuel est limité, et qu'il n'est pas homogène en fonction du lieu géographique et de la période de l'année.

La mise en place des centres d'appels couvrant tout le territoire implique une démarche expérimentale préalable. Celle-ci pourrait être précédée ou accompagnée de mesures complémentaires afin **d'améliorer la qualité des équipements existants et du service rendu dans les cas où l'enquête effectuée permet de repérer des lacunes importantes**.

Le centre national de renseignement téléphonique (CNRT) de la DGI, qui ne fonctionne que pendant les périodes d'échéance, pourrait ainsi **élargir sa sphère d'activité**. Ouvert toute l'année, il serait compétent pour répondre aux questions générales sur la fiscalité ainsi qu'à des questions sur le recouvrement et sur l'assiette des différents impôts. Il recevrait pour cela des renforts en personnel, en provenance de la DGI comme de la DGCP.

Les exemples britannique et italien donnent une bonne illustration du dimensionnement requis par un tel dispositif : autour de 300 personnes au total, pour traiter plusieurs millions d'appels par an (de 4 à 10 millions).

L'autre question clef est celle de la gestion dans le temps de la répartition du trafic téléphonique entre le réseau de centres d'appels et les services déconcentrés « généralistes », qui pourraient continuer à intervenir en relais du centre de renseignement, notamment en période d'échéance. **Jusqu'à la mise en place du compte unique en 2003, les services déconcentrés devraient rester intégralement compétents pour traiter des questions relatives au dossier des contribuables**.

4. Les aspects sociaux

Les visites effectués par la mission au sein d'un certain nombre de centres d'appels, notamment à EDF, ont enfin montré **que ces structures pouvaient être utilisées de manière gratifiante et qualifiante pour les agents, si l'on prend en compte les éléments suivants** : la nécessité d'une **formation initiale et permanente forte** ; des **horaires adaptés** ; une **hiérarchie légère**, destinée essentiellement à accompagner et enrichir la compétence des agents, au delà de son rôle naturel d'organisation des tâches ; des **engagements d'utilisation des compétences acquises à un niveau**

satisfaisant à l'issue de l'affectation en centre d'appels, dont la durée minimale doit faire partie du contrat, mais ne doit pas être excessive.

Les modalités d'organisation des centres d'appels ne pourront être précisément déterminées qu'à l'issue des études évoquées plus haut. En tout état de cause, les affectations dans des centres d'appels, compte tenu des sujétions particulières qu'elles imposeront et des qualités de motivation qu'elles requerront, pourraient être proposées sur la base du volontariat. Le dispositif devra faire évidemment l'objet, le moment venu, d'une concertation précise sur tous les points cités ci-dessus, pour en optimiser les gains pour les usagers et pour les agents.

CHAPITRE IV

UNE SIMPLIFICATION INDISPENSABLE

Nous avons vu dans la première partie de ce rapport à quel point la demande de simplification de la législation et des procédures remontait tant de la base que des usagers. Cette question est en fait extrêmement délicate. Tous les Gouvernements et toutes les administrations fiscales du monde doivent arbitrer entre deux extrêmes : une simplification maximale, qui peut être un facteur d'injustice sociale, par oubli d'un certain nombre de situations particulières ; et une complexification croissante de la législation et des procédures, qui peut être elle-même porteuse d'un autre type d'injustice, car les contribuables les mieux armés sont par construction ceux qui sont le mieux à même d'en tirer parti.

Une autre difficulté de l'exercice tient à ce que la quasi totalité des dispositions applicables dans le domaine fiscal relève du domaine législatif, ce qui dépasse le cadre d'un rapport administratif. A cet égard, les impôts qui entrent dans le champ des réformes des prélèvements directs dont le principe a été fixé à échéance de 2001, ont été délibérément exclus du champ du présent rapport. Il s'agit notamment de la taxe d'habitation, de l'assiette et des modalités de calcul de l'impôt sur le revenu, et de la taxe professionnelle.

Enfin, la mission a été confrontée à une masse énorme de propositions de simplifications, puisque pratiquement tous les courriers reçus par la mission, tous les comptes rendus de réunion, tous les débats, ce qui représente plus de 6 000 pages, ont formulé des propositions de simplification. Postérieurement au dépôt du rapport, toutes ces propositions seront reprises dans une pièce annexe accessible à tous.

Pour ordonner la présentation de nos recommandations, qui doivent porter, conformément à la demande du Ministre, sur la simplification maximale des procédures de déclaration et de paiement, il est donc impossible de distinguer strictement les propositions législatives des propositions à caractère administratif. Nous proposons donc de traiter d'abord les questions de méthode, pour aborder ensuite les problèmes tenant aux procédures déclaratives et aux procédures de paiement, en signalant enfin les insatisfactions majeures que nous nous sentons tenus de porter à l'attention de l'autorité politique sur tel ou tel aspect de notre législation fiscale.

A. Les problèmes de méthode : le paradoxe des simplifications complexes

Dans tous les débats, sans exception, les agents se sont plaints des méthodes qui ont été suivies dans la gestion des dernières simplifications initiées par l'administration et avalisées par le Parlement : la mise en œuvre d'un régime simplifié d'imposition, la réforme du droit de bail, et le régime spécial des micro entreprises. Ces dispositifs ont été jugés particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans des délais très brefs, mais surtout mal expliqués tant aux contribuables qu'aux personnels, les délais d'étude préalables et d'application en termes informatique ayant été réduits à l'extrême.

Nous ne pouvons que tirer les leçons de ces expériences en termes de méthode.

1. Il apparaîtrait nécessaire que le Ministre arrête ses décisions, ce qui se fait, en général dans la période du 15 août au 15 septembre, en prenant en considération une étude d'impact et un **projet de communication interne et externe**, qui puisse être disponible en ligne sur l'intranet du

ministère et sur l'internet, au moment même où la décision est annoncée au conseil des ministres, ainsi que les textes des mesures d'application. L'objectif est que les agents, les contribuables et la presse, nationale et régionale, aient immédiatement et par écrit l'ensemble des informations nécessaires.

Il est rappelé qu'au terme d'une décision datant maintenant d'il y a quelques années, toute mesure nouvelle devait être accompagnée d'une **étude d'impact**, y compris en matière de gestion. Nous reconnaissons que cette démarche, poussée à son extrême, alourdit la charge des services centraux et peut apparaître au législateur comme un moyen pour l'administration de défendre sa tranquillité contre des innovations nécessaires. Il demeure que le rapport entre le coût de gestion et le rapport financier d'un certain nombre d'impôts est à ce point déséquilibré que de telles études nous semblent s'imposer.

2. Il paraît par ailleurs indispensable que l'administration se dote rapidement d'une **comptabilité analytique de ses recettes, et que soit ainsi publié chaque année un tableau récapitulatif des coûts de gestion par impôt perçu**. Un tel document serait seul de nature à éclairer l'ensemble des parties prenantes sur un travail de simplification qui est une exigence permanente. Des études partielles qui ont été récemment menées sur des impôts ou des procédures spécifiques, on peut tirer ainsi des enseignements éclairants. C'est ainsi que le coût de gestion de la taxe d'habitation, compte non tenu des admissions en non valeurs, s'élève à 4,2 % des recettes qui en sont tirées. Le coût de la gestion de la redevance audiovisuelle, en y intégrant les moyens mobilisés par le réseau du Trésor public, ressort apparemment à 3,8 % en coût budgétaire, mais en réalité à 7% des montants encaissés si l'on raisonne en coût complet¹⁰⁹. Ces chiffres ne sont que le reflet de la complexité des procédures ou de la législation.

B. La simplification des procédures déclaratives

1. L'impôt sur le revenu et la retenue à la source

Nous avons vu en première partie que les procédures de déclaration et de paiement de l'impôt sur le revenu présentaient quatre types de difficultés pour les contribuables :

- l'obligation de déclarer, avec des risques d'erreurs, les revenus des salaires, des pensions et des indemnités journalières, dont l'administration dispose déjà puisque l'ensemble de ces éléments fait l'objet d'une déclaration par les tiers ;
- la déclaration annexe des revenus des capitaux mobiliers, où les contribuables sont extrêmement dépendants des banques ;
- l'hétérogénéité des procédures de paiement (mensualisation, tiers provisionnels, prélèvement à l'échéance) ;
- et surtout le calcul de l'impôt sur les revenus de l'année précédente, qui pose d'importants problèmes financiers aux contribuables, notamment les plus modestes, lorsqu'ils perdent leur emploi, lorsqu'ils prennent leur retraite, ou pour toute autre raison entraînant une baisse des revenus disponibles.

Les décisions déjà prises sur la mise en place à l'horizon 2001 de la déclaration dite « express », c'est à dire prérenseignée de l'ensemble des revenus déclarés par les tiers, est un premier élément de simplification. Elle répondra largement aux difficultés liées aux erreurs possibles des contribuables de bonne foi.

¹⁰⁹ En intégrant, notamment, le coût du recouvrement contentieux effectué par les comptables du Trésor.

Mais on peut aller plus loin. L'ensemble de ces difficultés pourrait en effet être résolu, comme l'ont fait tous nos partenaires, par un système de retenue à la source sur les revenus de l'année courante.

a) Le système proposé

Pour la clarté des développements qui suivent, il convient de présenter succinctement le mécanisme envisagé en période de croisière, le détail faisant l'objet d'une note annexe et d'un certain nombre de pièces jointes.

- Le système suppose que les contribuables soient **identifiés de manière fiable**, ce que permettra l'autorisation donnée par le Parlement d'utiliser un identifiant unique attribué à partir des NIR des membres des foyers fiscaux ; ce point est d'ailleurs, comme nous l'avons vu, le pivot du compte unique du contribuable et plus généralement de la mise en place d'une informatique adaptée.
- Chaque année, à une date la plus avancée possible, l'administration calculerait le **taux d'imposition du foyer fiscal de l'année N-1**, qui n'est que le rapport entre l'impôt dû à ce titre, validé par la déclaration du contribuable, et les revenus de l'année N-1, exclusion faite des éléments non reproductibles. Ce taux serait le taux de retenue à la source, et serait appliqué aux revenus déclarés par les tiers sur la période couvrant le deuxième semestre de l'année N et le premier semestre de l'année N+1. **Il tiendrait dès lors compte de la progressivité de cet impôt.**
- Au cas où l'impôt dû, tel que calculé au 1^{er} juillet de l'année N sur les revenus de N-1, serait supérieur à ce qui a été perçu par retenue à la source en N-1, l'administration disposerait d'une créance envers le contribuable. Dans le cas inverse, elle serait en **dette** à son égard. Une **régularisation** serait nécessaire.
- **Les contribuables titulaires de revenus non déclarés par des tiers** (notamment les professions non salariées) seraient parallèlement soumis de manière obligatoire à la **mensualisation de leur impôt sur le revenu**.
- Le versement des précomptes serait effectué, comme dans tous les autres pays, par les **tiers déclarants** (employeurs dans la plupart des cas).

b) Avantages pour les usagers.

Les contribuables qui paient par tiers doivent s'être acquittés de la totalité de leur impôt, dans leur grande majorité, au terme du 15 septembre, après avoir payé deux tiers provisionnels au 15 février et au 15 mai. Dans un système de retenue à la source, l'impôt ne sera payé en totalité qu'à la fin de l'année, même si sa base est rehaussée du pourcentage d'évolution du revenu entre les années N-1 et N. Non seulement le système n'est pas pénalisant, mais **il est beaucoup moins complexe à gérer par les ménages, en termes de trésorerie**, notamment pour ceux qui ont à acquitter un solde important au lendemain de leurs vacances.

S'agissant des contribuables mensualisés, le montant des retenues à la source variant avec le niveau des revenus perçus, le dispositif présente l'avantage d'une meilleure **adéquation, mois par mois, entre les prélèvements fiscaux et les revenus effectivement perçus**. La plupart des salariés bénéficient par exemple de régimes de gratifications (primes de résultats, treizième mois, etc.) : le plus grand nombre devrait trouver avantage au passage au nouveau dispositif.

Le système réglerait enfin la question lancinante des contribuables qui enregistrent une **baisse durable ou accidentelle de leurs revenus disponibles (perte d'emploi, départ à la retraite)**, puisque les prélèvements seraient indexés sur les recettes effectivement perçues.

c) Réponses aux arguments présentés lors des débats

La question a été posée de savoir si cette proposition ne constituait pas une mesure discriminatoire à l'encontre des **salariés**, dont tous les revenus sont connus. En fait, dans la réalité actuelle, les revenus des salariés sont déjà totalement connus de l'administration et font l'objet d'un **contrôle fréquent, qui n'aurait dès lors plus d'utilité**, alors que les non salariés font l'objet de contrôles de cohérence beaucoup plus rares. Loin d'être une mesure inéquitable, un système de retenue à la source permettrait donc de dégager des possibilités supplémentaires d'examen de cohérence des dossiers fiscaux de l'ensemble des contribuables.

Une autre question a porté sur le nécessaire **maintien du principe déclaratif**. Mais la mise en place d'une retenue à la source n'aboutirait pas à la suppression de la déclaration. Seuls 9 millions de foyers fiscaux n'indiquent que des revenus déclarés par les tiers¹¹⁰, et encore sont-ils en perpétuelle évolution. Les autres déclarent un certain nombre de revenus complémentaires, ainsi que des droits à réduction ou déduction. **Il est donc pratiquement impossible, comme on l'observe d'ailleurs dans tous les pays étrangers, de se passer du système déclaratif**. La retenue à la source ne s'analyse, en conséquence, que comme une procédure de recouvrement beaucoup plus efficace, et indexée sur les revenus de l'année courante au mois le mois, nécessitant néanmoins une régularisation *a posteriori* dans la plupart des cas de figure.

Le problème a été posé de savoir si l'année de transition comporterait une **double imposition** au titre de l'année N-1 et de l'année N. **Or, tous les pays qui sont passés au système de retenue à la source ont traité cette question sans difficulté majeure, et en évitant toute double imposition**. La déclaration se faisant chaque année, il devrait être prévu que le contribuable soit imposé sur la base, soit de la moyenne des deux années concernées, soit de l'année où il a enregistré les revenus les plus importants, le dispositif devant éviter que les contribuables ne puissent indûment imputer sur l'année d'imposition le maximum de charges ou y déclarer le minimum de recettes. Quant à l'Etat, il ne lui importe pas de se financer sur une contribution basée sur l'année courante ou sur l'année antérieure dès lors que son financement n'est pas interrompu, ce qui n'a été le cas nulle part.

Enfin, les personnels sont sensibles aux **transferts de charges de travail** qui reporteraient sur des employeurs privés des fonctions exercées actuellement par l'administration fiscale. Mais il ne s'agirait, ni plus ni moins, en l'espèce, que d'un système analogue à celui du versement des cotisations sociales. Une partie de la charge de travail qui serait économisée sur les tâches actuelles d'encaissement et de tenue des comptes des contribuables pourrait ainsi être reportée sur les activités de contrôle.

Le système permettrait enfin un **lissage des recettes de l'Etat**, qui s'ajouterait au rehaussement mécanique de la base taxable.

d) Cette proposition est naturellement de nature législative et sa mise en œuvre suppose un débat politique préalable

Les avantages de la solution proposée sont tels que nous souhaitons la proposer à l'autorité politique, tout en soulignant qu'elle est intégralement de son ressort, de même que le serait la solution

¹¹⁰ Hors revenus de capitaux mobiliers

dégradée, proposée par le comité de stratégie fiscale, qui consisterait en un système de mensualisation obligatoire à partir d'une assiette déterminée à partir des revenus de l'année courante.

C'est au vu de cette considération que nous avons évité dans les développements qui précèdent toute appréciation autre qu'administrative sur l'opportunité politique de la mise en place de ce dispositif.

2. D'autres simplifications sont possibles en matière de déclaration.

Le comité de stratégie fiscale, réunissant l'ensemble des directions compétentes en matière de législation fiscale, effectue de manière régulière une revue des systèmes actuellement en vigueur.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il ne paraît pas souhaitable, et il n'a pas été possible, d'entrer dans le détail de chaque procédure dans un rapport de ce type.

Tout au plus devons-nous signaler un certain nombre de remarques formulées par les agents ou les usagers de manière récurrente, et qui impliquent toutes des dispositions législatives.

La taxe d'habitation fait l'objet d'une très grande insatisfaction. La réforme de cette taxe est au programme du Gouvernement. Ses bases, constituées par les valeurs locatives, ont fait l'objet de multiples contestations au sein des conventions ; la complexité de gestion de la taxation des locaux annexes, et notamment des emplacements de stationnement, a été souvent soulignée ; la direction de la législation fiscale a été récemment saisie d'une proposition consistant à recourir à la valeur vénale des biens, et non plus à une valeur locative reconstituée, mais les transferts de charges qui seraient liés à l'application de cette proposition seraient considérables. Nous ne pouvons que nous faire les interprètes de l'insatisfaction qui nous a été exprimée à ce sujet. En réalité, l'on a affaire ici à un ancien impôt de recensement, qu'il est maintenant impossible de recenser, sauf à pénétrer chez les contribuables, ce qui est interdit et doit le demeurer, et qui ne correspond plus à la réalité économique. D'où un malaise perceptible tant chez les agents que chez les contribuables, dont on ne pourra sortir, à notre avis, que par des réformes de nature législative et abordant le problème de l'assiette même de cet impôt.

Le mode de perception de la **redevance audiovisuelle** paraît également inutilement lourd. On verra en annexe n°6.5 qu'elle demande aux services de recouvrement un travail excessivement lourd, allant souvent jusqu'à la saisie, pour des cotes extrêmement faibles, et avec des possibilités de fraude importantes. Une étude récemment menée par l'Inspection générale des finances sur ce sujet sera portée incessamment à l'attention du Ministre.

Il nous a par ailleurs été signalé que le caractère spontané de la procédure déclarative afférente à **l'impôt de solidarité sur la fortune**, pouvait, d'une part, créer des difficultés pour des contribuables respectueux de la loi, mais dont le patrimoine immobilier pourrait être valorisé à un niveau dépassant le seuil d'imposition, d'autre part, profiter à des contribuables indécents, détenteurs de portefeuilles de valeurs mobilières dont le montant est inconnu des services s'il est entièrement soumis à prélèvement libératoire. Une solution à ce dernier problème pourrait consister à établir une obligation déclarative du patrimoine intégrée à la déclaration d'impôt sur le revenu.

L'extrême complexité des **déclarations de plus values et de revenus des capitaux mobiliers** pourrait être maîtrisée par la négociation d'une présentation normalisée par les intermédiaires financiers.

Enfin, **l'harmonisation des régimes d'exonérations** entre les différents impôts et les différentes catégories de contribuables, a été plusieurs fois suggérée, et semble devoir faire l'objet d'une étude approfondie, certaines dispositions aboutissant à des résultats inéquitables et non contrôlables.

3. Une étude est enfin nécessaire sur les complexités liées, parfois de manière surprenante, à la sécurité des procédures.

Des interventions reçues, deux points ressortent, sur lesquels des études complémentaires seraient nécessaires.

Dans un certain nombre de cas, l'administration exige des procédures lourdes (lettre recommandée avec accusé de réception) pour des déclarations banales, par exemple dans le domaine de la redevance audiovisuelle. Il serait souhaitable de s'acheminer vers un système plus simple doté de procédures de contrôle *a posteriori* mieux assurées.

Les agents nous ont également signalé qu'une grande masse de contribuables, en particulier dans les zones défavorisées, se rendaient au guichet pour obtenir des duplicata d'avis de non imposition dont l'original avait été indûment prélevé par tel ou tel organisme social. Nous suggérons, d'une part, de rappeler à ces organismes qu'ils n'ont pas à déposséder les contribuables de leur avis original de non imposition, d'autre part, d'inclure dans l'avis lui-même un certain nombre d'éléments détachables qui pourraient être remis par le contribuable aux interlocuteurs qui en font la demande.

C. Les simplifications afférentes aux paiements

1. Les problèmes de calendrier

Les calendriers d'émission des rôles d'imposition, et donc l'échéancier des paiements, ne sont pas satisfaisants pour les usagers ni d'ailleurs pour les agents. La situation actuelle est en effet celle d'une accumulation de paiements en fin d'année (solde de l'impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière, CSG, redevance). Le problème est d'une très vaste ampleur, mais les propositions faites dans le domaine de l'organisation des services et des systèmes d'information devraient permettre de parvenir à des améliorations sensibles.

La généralisation d'un système de mensualisation permettrait tout d'abord de lisser ce calendrier.

La mise en place d'un système de retenue à la source constituerait, évidemment une solution encore plus radicale à ce problème.

Par exemple, une simplification proposée par un agent supérieur, et consistant à minimiser les désagréments pour les agents et les contribuables en envisageant l'émission des avis d'imposition à l'impôt sur le revenu « au fil de l'eau » tout au long de l'année, ne serait envisageable, compte tenu de l'égalité nécessaire à maintenir entre les contribuables, que dans le cadre d'une mensualisation généralisée avec une régularisation *a posteriori*, ou d'une retenue à la source. On voit bien que seul un système informatique capable de tenir à jour le compte unique du contribuable, et globalisant sa dette fiscale, peut aboutir à un schéma de ce type. Cette voie de solution simplement ébauchée mérite évidemment des expertises complémentaires.

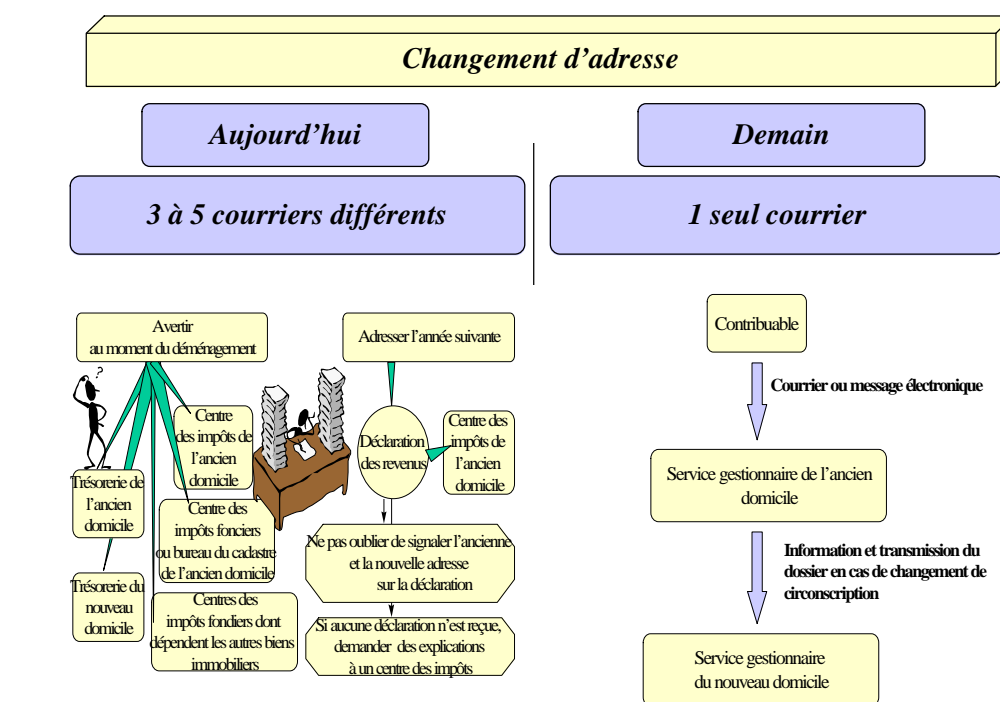
Pour les entreprises, il convient de signaler expressément la proposition qui a été faite par un autre agent supérieur, **de regrouper un certain nombre de taxes annexes** (taxe d'apprentissage, formation continue, investissement construction) **sur une seule déclaration basée sur les salaires**, dont le paiement serait effectué auprès d'un seul comptable. Cette proposition mériterait une étude approfondie. Elle semble en ligne avec les propositions qui viennent d'être faites ; elle peut être l'un des aspects d'une gestion continue de la dette fiscale des entreprises.

2. La simplification urgente des systèmes d'adressage et de mensualisation

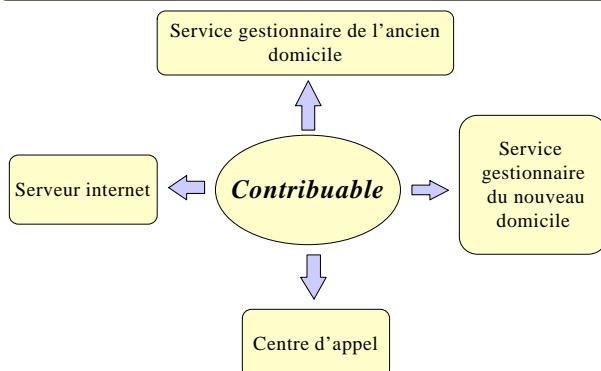
La mensualisation pose de nombreuses difficultés de gestion, qui tiennent à trois facteurs : l'absence d'identifiant unique des contribuables, l'état des applications informatiques, et la complexité des procédures utilisées, qui tiennent essentiellement d'ailleurs au choix très large offert au contribuable pour adhérer au système et modifier son « contrat » (cf. première partie et annexe n°3.2.3 et 3.2.4).

La mise en place d'un identifiant national unique pour chaque contribuable et la mise au point d'un compte unique, permettraient d'éliminer une part importante des erreurs constatées (rattachements erronés, double paiements, rejets).

Il reste à traiter la question des **changements d'adresse**, et plus généralement des dispositifs en vigueur en matière d'adressage. A l'heure actuelle, huit procédures différentes sont possibles pour effectuer un changement d'adresse pour un contribuable mensualisé, et, comme le montre le schéma suivant, trois à cinq courriers sont nécessaires dans tous les cas.



Une seule démarche, mais 4 possibilités et 4 façons de s'assurer de la prise en compte du changement d'adresse



L'identifiant unique et le compte unique devraient garantir aux contribuables la possibilité de n'effectuer qu'une seule démarche, et de pouvoir choisir son mode de dialogue avec l'administration (sous réserve de l'envoi des pièces justificatives, par exemple l'envoi d'un RIB pour le changement de ses coordonnées bancaires). Il pourrait également s'assurer de la prise en compte du changement de son contrat en consultant son compte par le téléphone, l'internet ou en se déplaçant à son service

gestionnaire.

Cette consultation pourrait être faite en temps réel dès que les applications du recouvrement (envoi par *batch*) auront été modernisées en ce sens (suppression de la période dite « aveugle »).

Une simplification supplémentaire pourra être atteinte au travers de la restructuration du réseau du recouvrement, qui conduira à élargir les circonscriptions des services gestionnaires des contribuables, aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers. A terme, il n'est pas inenvisageable, comme l'ont proposé plusieurs contribuables dans des courriers spontanés, qu'un foyer fiscal soit géré en permanence dans le même hôtel des impôts.

3. Des mesures d'ordre législatif sur différents produits fiscaux

a) la vignette

La simplification des modalités de recouvrement de la taxe sur les véhicules à moteur serait une mesure de simplification importante, en raison de sa complexité et de son coût de gestion, qui atteint 2,7% du produit, contre 1,6% en moyenne pour l'ensemble des impôts (ce taux moyen restant élevé en comparaison avec nos pays partenaires). Le traitement de la vignette mobiliserait environ 5% du travail des agents des recettes des impôts, pour des tâches à faible valeur ajoutée (vente des vignettes, gestion des stocks, relations avec les débitants de tabacs, etc).

Des diverses options de réforme définies par le comité de stratégie fiscale institué entre les directions concernées du ministère, la proposition la plus efficace nous semble consister à faire réaliser le prélèvement par les compagnies d'assurance en même temps que l'acquittement de la prime annuelle.

La simplification serait maximale pour l'Etat, qui réduirait le nombre des collecteurs ; la procédure serait aussi sûre que celle qui prévaut pour vérifier les obligations d'assurance ; les usagers n'auraient plus de déplacement à effectuer, ni même de paiement spécifique à réaliser ; les agents seraient déchargés d'un grand nombre de manipulations.

Les raisonnements qui fondent cette proposition sont développés en annexe n°6.4.

Il serait important, parallèlement, de résoudre les problèmes récurrents liés aux exonérations, qui ont engendré des abus signalés à la mission par plusieurs courriers¹¹¹.

b) les timbres

Le recours au paiement par timbre a pu être considéré dans le passé comme un mode de règlement simple : le timbre évitait à l'administration chargée de vérifier le paiement, de tenir une caisse et une comptabilité. Ce raisonnement s'appliquait particulièrement aux administrations non financières (services administratifs de police et de justice pour les amendes, services chargés de délivrer des titres après une instruction technique, comme la mairie pour les permis de chasse, etc). Ainsi un rapport de la Direction générale des impôts a récemment préconisé l'utilisation du timbre comme moyen de paiement des redevances d'occupation du domaine maritime, afin d'éviter aux demandeurs d'effectuer plusieurs démarches (auprès de l'administration financière et de la direction départementale de l'équipement).

¹¹¹ Une lettre fait notamment état de « la grand mère invalide de 95 ans se faisant exonérer pour une Porsche de 17CV qu'elle est censée posséder et que conduit son petit fils, notoirement en parfaite forme » – courrier n°99.415.

La dématérialisation progressive des moyens de paiement et l'amélioration des circuits d'information rendent aujourd'hui possible l'élimination des timbres comme moyens de paiement, tout en maintenant et même en améliorant la simplicité du dispositif, et sans toucher aux droits proprement dits. Plusieurs interventions ont signalé à la mission la lourdeur de la gestion des timbres pour les services concernés : obligation de tenir une comptabilité matière, gestion des achats et des stocks, mesures de sécurité dans le transport et la conservation des valeurs.

Ces timbres pourraient être remplacés aussi vite que possible par des versements par tout moyen de paiement auprès du comptable public compétent, et directement aux centres d'encaissement lorsqu'ils auront été mis en place.

Les propositions sont détaillées en annexe n°6.3, qui présente en outre l'intéressant « parcours du combattant » imposé aux usagers qui demandent par exemple un permis de chasse

c) Les impôts et taxes divers à très faible rendement

En l'absence de données détaillées et d'une comptabilité analytique, il a été strictement impossible à la mission de déterminer le coût de gestion de l'ensemble des taxes actuellement en vigueur, y compris à la Direction générale des douanes et des droits indirects. Certaines de ces taxes ont un très faible rendement. On les trouvera listées en annexe n°2.4.4.

Nous proposons que l'étude de ce point particulier, qui est fonction du travail plus général à accomplir sur le coût de gestion de nos procédures, fasse l'objet d'un travail exhaustif des administrations concernées, dans la lignée des propositions ou des analyses qui sont menées depuis deux ans sur ce point au sein du comité de stratégie fiscale.

CHAPITRE V

UNE VALORISATION DES METIERS DANS LE RESPECT DES PERSONNES

Les propositions que nous venons de faire sont marquées par une très forte ambition de rénovation du service public. Elle va de pair avec une autre ambition, que nous souhaitons maintenant développer, et qui est de parvenir à ce que les agents de notre ministère contribuent pleinement au succès de ces réformes. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Ministre a tenu à ce que nous organisions des ateliers locaux et des conventions interrégionales ; et c'est la raison de l'intérêt majeur que nous avons pris à y participer. Les courriers reçus nous ont manifesté en retour, bien souvent, l'implication très forte d'un bon nombre d'agents dans le débat qui leur était proposé.

Dans les débats comme à la lecture des correspondances, il apparaît que les agents du ministère ont par rapport au changement, comme tous les êtres humains, une attitude ambivalente. Point par point, ils n'ont pas hésité à nous faire part de leur désir massif de simplifications législatives et réglementaires et d'une exigence très forte de modification des systèmes informatiques, dans le cadre d'une rénovation profonde de nos rapports avec les usagers de notre ministère. Parallèlement, ils ont exprimé des craintes quant à l'ampleur des bouleversements envisagés, à la rapidité avec laquelle ils pouvaient être mis en œuvre, aux risques qu'ils pouvaient faire peser sur la qualité du service public, et au niveau global de l'emploi.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, nous ne souhaitons pas considérer que la motivation des personnes, leurs intérêts légitimes, leurs conditions de travail, leurs inquiétudes, soient traités sous la forme somme toute restrictive d'un « volet » ou d'un « accompagnement » social. La gestion des personnes est l'un des aspects fondamentaux d'une organisation, et elle est peut-être encore plus importante au sein de l'Etat, puisque s'y mêlent des sentiments très enracinés tels que l'attachement au service public, le respect de la loi et de l'égalité des contribuables, ou la déontologie.

C'est la raison pour laquelle nous tenons à exprimer dans les développements qui suivent un certain nombre de convictions, certes fondées sur des analyses techniques, mais qui nous paraissent de nature, non seulement à répondre à certaines inquiétudes qui nous ont été exprimées, mais aussi à dessiner pour l'ensemble des personnes concernées un projet professionnel ambitieux.

A. Dialogue social et consultation des agents

Les réformes envisagées donneront à terme aux agents de tous niveaux plus d'initiative et de responsabilité. Tout au long du processus de réforme, il est indispensable de s'assurer que les agents comprennent l'ensemble des mesures décidées, qu'ils adhèrent au mouvement, et qu'une visibilité maximale leur est offerte sur leur avenir à moyen et long terme. L'effort d'information et de consultation des agents qui a été engagé par la mission, que ce soit par un dialogue direct ou par l'intermédiaire des organisations syndicales, devra être poursuivi dans la durée, et conjointement par les deux directions. Le but à atteindre est que les agents concernés de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique soient informés et puissent s'exprimer dans des conditions semblables, y compris localement et, parfois, dans un cadre interdirectionnel.

En la matière, la mission a innové, y compris dans le dialogue avec les organisations syndicales. En effet, celles-ci ont en effet reçu l'intégralité des matériaux techniques réunis par la

mission au fur et à mesure de leur disponibilité, et ont pu lui faire part de leurs réactions à leur convenance.

Il nous paraît très souhaitable que **cet enrichissement du dialogue social informel**, précédant la tenue des réunions paritaires formelles, continue et soit repris à leur compte par les responsables nationaux et locaux de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique qui auront à préciser et à mettre en œuvre la réforme.

Enfin, nous souhaitons mettre en lumière trois dimensions qui, correctement intégrées, sont susceptibles de faciliter l'établissement d'un dialogue social relativement serein et donc constructif ; il s'agit de la **gestion du temps**, des **réalités locales** et des **compétences de chacun**.

1. La gestion du temps

Une très grande importance doit être accordée à la **visibilité du processus sur le long terme**, à la **gestion fine des transitions**, et donc à la **programmation pluriannuelle** de l'ensemble de la réforme.

Il s'agit là d'un aspect essentiel et qui touche à l'ensemble des points que nous aborderons ultérieurement. Qu'il s'agisse en effet du nombre total d'emplois requis, de la qualité et de la quantité des recrutements nécessaires, de l'étalement de ces recrutements dans le temps compte tenu du rythme des départs à la retraite, des implantations, ou du programme de formation initiale ou de qualification permanente qu'implique toute réforme, il nous paraît fondamental que le système cible soit décidé, que les étapes soient fixées, et que les délais nécessaires soient accordés à tous pour y parvenir.

A cet égard, **des combinaisons sont possibles entre divers modules pour parvenir à la réalisation plus ou moins rapide d'un plus ou moins grand nombre d'objectifs**. Tous ne pourront pas être atteints en 2003, même si nous pensons qu'à cette date des améliorations décisives seront apportées au service à l'utilisateur, au fonctionnement de nos services, et à l'environnement de travail des agents.

2. La gestion locale

Il est également extrêmement important de **combiner dans une démarche de cette nature, un certain nombre d'éléments qui doivent être très centralisés et d'autres qui doivent faire l'objet d'une adaptation aux conditions locales**. A titre d'exemple, il est nécessaire d'assurer au niveau central le pilotage des délais, la réalisation des chantiers informatiques, la préparation des procédures mettant en jeu des éléments législatifs ou réglementaires, l'élaboration d'indicateurs de performance à partir d'une comptabilité analytique. En revanche, la gestion des affaires immobilières ou d'un certain nombre de crédits de fonctionnement, ainsi que l'organisation des services, laquelle dépend largement du tissu fiscal, doivent être décidées au plus près des réalités locales et en tenant compte des observations des agents concernés.

De la même manière, en ce qui concerne la gestion des affectations et des carrières, on combine actuellement, et on continuera à le faire, des discussions centrales et des négociations au sein des instances paritaires locales¹¹².

¹¹² Nous devons avouer notre surprise, à cet égard, devant certaines inquiétudes qui nous ont été exprimées, et selon lesquelles le risque existait que nous envisagions de proposer des mutations d'office dans l'Education nationale, la police ou la justice : autant il revient au Gouvernement d'envisager sur le long terme un rééquilibrage des effectifs relatifs des ministères, autant il est inconcevable d'imaginer que nous proposons de bouleverser unilatéralement la situation des agents en place, les rééquilibrages se faisant normalement par le jeu croisé des recrutements, des mutations et des départs à la retraite

3. La gestion des compétences

Le dernier point que nous souhaitons mettre en valeur concerne **le respect dû aux compétences acquises par chacun des agents, et par conséquent la nécessité de les utiliser au mieux**. On a souvent évoqué devant nous l'argument suivant lequel on ne pouvait pas réaffecter brutalement un agent sur un emploi dont il ne maîtrisait pas la technique. C'est d'ailleurs un des reproches qui ont été formulés à l'encontre de certaines expérimentations récemment tentées. Nous prenons pleinement en compte cet argument dans les propositions que nous venons de faire. Celles-ci s'analysent comme la constitution d'équipes de travail où chacun trouvera sa place, et où les agents s'aideront les uns les autres. Il ne s'agit nullement de créer des structures ou des procédures nouvelles nécessitant des compétences élargies, qui devraient être exercées sans préparation et utilisées sans discernement.

La formation initiale est ici très importante ; elle ne pourra être conservée et enrichie que par le travail en équipe, au plus près du terrain, avec une mutualisation des expériences.

B. La gestion globale des emplois doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle

La réorganisation de l'architecture des administrations fiscales que nous venons d'évoquer induira à terme un certain nombre de modifications dans les besoins en personnel, qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs.

1. On enregistrera des variations en plus et en moins.

a) Des besoins nouveaux

Ils apparaîtront notamment dans les **structures nouvelles** qu'il est proposé de créer, notamment les centres d'appel et les cellules spécialisées de recouvrement difficile. Des qualifications nouvelles seront également requises à mesure que se mettront en place les nouvelles applications informatiques. Il est nécessaire de prévoir en ces domaines l'affectation de personnels qualifiés, et une forte requalification des agents en place.

L'exemple des centres d'appels est éclairant. Plusieurs sortes de structures, correspondant à des niveaux différents de service, peuvent être mises en place. Il pourra s'agir de services autonomes. Mais on peut également imaginer des centres d'appel dédiés aux questions les plus simples, associés à des structures locales où certains agents partageraient leur temps entre la gestion des dossiers des contribuables et la fonction de téléopérateurs. Pour faire face à ces nouvelles tâches, les futurs « hôtels des impôts des entreprises et des particuliers » devraient être **dotés en emplois supplémentaires**, d'un niveau de compétence équivalent à celui qui existent actuellement dans les secteurs d'assiette et dans les trésoreries.

On voit bien qu'il est possible d'atteindre de cette manière plusieurs objectifs : le développement des fonctions d'accueil, l'affectation à ces fonctions de personnels qualifiés, la formation à leur contact des agents nouvellement recrutés qui souhaiteraient y être volontaires, le développement chez tous des qualités relationnelles. Tout cela peut aller de pair avec une amélioration majeure du service aux usagers. Cela rejoint un certain nombre de revendications que nous avons entendues, les conditions de travail dans chacun de ces services devant être discutées au sein des organismes paritaires.

b) Des fonctions à très forte valeur ajoutée.

De plus en plus, à mesure des progrès de l'automatisation, **un certain nombre de tâches disparaîtront** (traitement des chèques, manipulation de documents papiers, classements, inventaires de valeurs inactives...). Les agents les considèrent déjà comme ingrates, et ils auront de plus en plus ce sentiment à mesure des évolutions technologiques de notre environnement quotidien. En contrepartie, le service public aura un **besoin croissant d'experts et de spécialistes**.

Ces évolutions nécessiteront un **repyramidage de la structure des emplois qui se traduira par une élévation des niveaux catégoriels**. Celle-ci sera fonction des actions de formation et de requalification des personnels en place, et naturellement des nouveaux recrutements.

A terme, la nouvelle organisation nécessitera **davantage de cadres**, en même temps que le nombre de structures diminuera et que leur taille augmentera. Les agents y trouveront des possibilités d'évolution de carrière aussi larges, sinon plus, qu'aujourd'hui. Mais ces carrières pourront être différentes, moins isolées, plus riches, souvent plus professionnalisées, tout en conservant une certaine polyvalence liée notamment au travail d'équipe. Il n'y a aucune difficulté pour que les agents qui le souhaitent et qui auront ainsi élargi leur compétence, puissent accéder à une palette de fonctions beaucoup plus large qu'actuellement, dans des tâches de *front office* ou de *back office* à forte valeur ajoutée.

L'Etat bénéficiera de l'élévation du niveau d'expertise individuel et collectif, et pourra redéployer une partie des emplois budgétaires sur des tâches de contrôle fiscal ou de recouvrement forcé, ce qui est également une recommandation que nous avons souvent entendue.

c) Des gains de productivité essentiellement liés à l'automatisation des tâches

A l'instar de toutes les organisations de services réalisant des traitements de masse, nos administrations peuvent et doivent tirer les conséquences des gains de productivité induits notamment par l'informatisation et l'industrialisation d'un certain nombre de fonctions. Cette situation est d'ailleurs une contrepartie naturelle des programmes d'informatisation proposés et réclamés par l'ensemble des agents, à quoi s'ajoute la suppression des doubles tâches que nous avons repérées.

Il ne nous est pas possible de chiffrer à ce stade l'impact de ces gains de productivité. Les évaluations du nombre d'emplois nécessaires sont en effet effectuées de manière extrêmement différente à la Direction générale de la comptabilité publique, qui utilise un « barème de charges » identifiant des tâches élémentaires chronométrées et en déduisant strictement les emplois à prévoir¹¹³, et à la Direction générale des impôts, qui a recours à un système de répartition des emplois et d'optimisation de leurs implantations reposant sur des « éléments de référence » tenant compte de la population à gérer et de la complexité du tissu fiscal. Une des difficultés supplémentaires tient au fait que dans des matières comme le contrôle fiscal, les besoins sont potentiellement infinis, et l'évaluation des charges et des emplois dépend donc d'un équilibre entre l'aspect dissuasif du contrôle, l'acceptabilité de l'impôt, et la répression de la fraude. Ce point d'équilibre est du ressort de l'autorité politique.

Le Ministre a eu plusieurs fois l'occasion d'indiquer qu'un bon compromis consisterait à **partager les gains de productivité en trois parts**, l'une au profit des contribuables et des usagers, l'autre au profit de l'Etat, qui l'utilise où il l'entend, par exemple pour un redéploiement vers d'autres administrations jugées déficitaires, la troisième permettant une rehaussement des qualifications des agents de notre ministère et une amélioration de leur confort de travail. **Le récent contrat d'objectifs et**

¹¹³ ce qui présente l'inconvénient majeur d'interdire la prise en compte en continu de gains de productivité.

de moyens signé entre la Direction générale des impôts et la Direction du budget tient compte de ce partage, en diminuant la charge de travail de l'équivalent d'environ 3000 emplois, et en recréant 1500 emplois mieux qualifiés. Cela signifie que les administrations concernées **enregistrent une baisse de leurs charges**, la chiffrent, mais **conservent une partie de ces gains de productivité pour renforcer de ce fait leurs moyens réels.**

2. Une vision claire des structures et des priorités permet d'utiliser au mieux l'évolution prévisionnelle des effectifs.

La lisibilité à moyen terme de la nouvelle architecture de l'administration fiscale unique est la condition nécessaire pour une bonne adaptation des politiques de recrutement, d'affectation et de débouchés des agents, tenant compte de la pyramide des âges qui est actuellement celle de notre ministère.

L'annexe 2.5.4. fait le point sur le nombre de départs à la retraite prévisibles dans les dix prochaines années.

Le nombre annuel de départs à la retraite passera à la Direction générale des impôts de 1800 en l'an 2000 à 3000 en 2006 et 3400 en 2007, soit environ le double des flux actuels. Ce flux très élevé devrait se maintenir dans les six années suivantes, et concernent proportionnellement plus les cadres A que les autres.

A la Direction générale de la comptabilité publique, le rythme des départs à la retraite s'accélère également, avoisinant en moyenne annuelle, le chiffre de 1900 entre les années 2000 et 2005, , et le chiffre de 2900 entre 2006 et 2013. Les cadres A enregistrent une érosion démographique proportionnellement supérieure aux autres catégories, particulièrement dans les postes comptables.

Une vision pluriannuelle de la diminution de la charge de travail, en fonction des gains d'efficacité liés aux centres d'encaissement, à l'informatisation de certaines tâches et à la mise en place de structures nouvelles évitant les doubles emplois et les contrôles inutiles, permet de profiter de cette situation pour **gérer correctement le nombre des recrutements.** Il n'appartenait pas à la mission de faire ce travail, qui implique d'une part un diagnostic local affiné, et d'autre part une négociation budgétaire et la consultation des organismes paritaires. Mais la situation actuelle où les prévisions de recrutement se font d'une année sur l'autre, avec plusieurs « appels » de cadres C par an, n'est absolument pas satisfaisante.

C. La qualification des personnels et les problèmes de rémunérations

1. La formation

Il n'appartenait pas à la mission de procéder à l'évaluation détaillée du système actuel de formation. Cependant, l'évolution des missions respectives de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique évoquée dans ce rapport devrait avoir des conséquences sur les **programmes des écoles**. Ces modifications dépendront des décisions qui seront prises. Dans l'hypothèse d'un recentrage des deux directions l'une sur la recette publique, l'autre sur la comptabilité et le contrôle de la dépense, les enseignements dispensés à l'Ecole nationale du Trésor et à l'Ecole nationale des impôts devraient être adaptés et approfondis. Cela concerne la formation initiale comme la formation permanente.

Le système de formation permanente est aujourd'hui clairement sous dimensionné par rapport aux besoins qu'entraîneront les réformes envisagées si elles sont décidées. De nombreux agents devront se préparer à de nouvelles tâches pour faire face aux besoins de polyvalence au contact des usagers (*font office*) ou de spécialisation (*back office*).

L'effort de formation permanente devra donc être très sensiblement accru. La mise en œuvre devra être aussi décentralisée que possible, dans la mesure où cet effort de formation devra bénéficier en priorité aux agents confrontés à une évolution de leur travail. Autrement dit, il ne s'agira pas de donner quelques jours supplémentaires de formation permanente à tous, mais de s'assurer que ceux qui en auront besoin pourront, grâce à des programmes de plus grande ampleur, acquérir les compétences opérationnelles nécessaires.

S'agissant de l'informatique, les agents ont attiré notre attention sur la préférence à accorder à une formation directe sur site, par rapport à une formation de type scolaire qui ne leur permet pas d'utiliser pleinement les fonctionnalités des systèmes mis à leur disposition. Une telle formation serait un peu plus coûteuse qu'un regroupement épisodique d'agents à l'occasion de stages spécialisés de formation, mais nous estimons qu'il s'agirait d'une bonne utilisation des gains de productivité qui pourraient être dégagés.

2. Des rémunérations davantage liées aux charges de travail, aux qualifications acquises et aux responsabilités exercées.

a) La hiérarchie des rémunérations

Les personnels des catégories B et C disposent dans les deux directions de statuts identiques et de modes de rémunération qui ne présentent que des divergences minimales. Dans ces conditions, les inquiétudes qui nous ont été exprimées concernant la difficulté pour des agents provenant de directions différentes, d'effectuer en commun un travail d'équipe, n'ont aucun fondement pour les personnels concernés.

Le problème est assez différent pour les personnels de catégorie A. Les statuts définissent en effet de manière relativement rigide et pour chaque grade, les missions qui leur sont dévolues, les quelques souplesses autorisées concernant des fonctions de « chargés de mission » identifiées pour certains grades.

Cette situation aboutit à distendre le lien qui devrait exister entre la difficulté de la fonction et le niveau de rémunération, en liant ce dernier davantage à telle ou telle affectation qu'au

niveau effectif des responsabilités exercées. A titre d'exemple, sauf pour certains cadres supérieurs, les responsabilités de pilotage, en administration centrale ou en direction départementale, sont en général moins bien rémunérées que les fonctions comptables à la Direction générale des impôts ou à la Direction générale de la comptabilité publique, ou que certaines fonctions de vérification dans les services déconcentrés de la Direction générale des impôts.

La rigidité du système vient du fait que **de nombreux avantages de rémunération sont liés aux affectations géographiques**. C'est ainsi qu'à la Direction générale de la comptabilité publique, des primes importantes sont liées aux activités d'épargne et de conseil aux collectivités territoriales ; la Direction générale des impôts offre pour sa part à ses cadres des postes « surindiciés » affectés d'une échelle lettre assurant un indice important en fin de carrière, et donc un niveau de pension satisfaisant, mais ces indices sont impossibles à obtenir en dehors d'affectations géographiques précises ; enfin des avantages en nature, notamment des logements de fonctions, sont disponibles pour un très grand nombre de responsables locaux.

b) Le dépassement de ces facteurs de blocage constitue un enjeu important.

Cette situation peut présenter des risques de blocage pour les réformes proposées. Dans un certain nombre de cas en effet, les agents d'encadrement ne peuvent voir progresser leur rémunération qu'en acceptant certaines fonctions déterminées, elles-mêmes liées à des affectations territoriales. Toute perspective de resserrement et de spécialisation des réseaux diminuerait de ce fait les emplois de débouchés, en l'absence de mesures correctrices. Cette situation est particulièrement nette lorsque les affectations territoriales ouvrent droit à des rémunérations annexes parfois importantes (gestion de fonds particuliers, indemnités de conseil versées par les collectivités territoriales).

Le relâchement du lien très strict qui prévaut entre les grades et les fonctions est donc nécessaire dans toute perspective de réorganisation de l'administration. Il est indispensable pour que les réformes organisationnelles envisagées ne butent pas sur des problèmes de gestion des carrières. A titre d'exemple, si l'on accepte l'idée d'équipes mixtes sur des implantations en nombre plus réduit qu'actuellement, mais où la responsabilité des agents et des cadres serait accrue, et le travail de tous enrichi, il devient justifié que l'avancement à un grade supérieur puisse être déconnecté de l'exercice d'une fonction donnée. Bien sûr, tout cela doit être encadré. **C'est pourquoi l'idée d'une gestion globale par enveloppe budgétaire ou indiciaire doit être approfondie**, car elle concilie le nécessaire respect des contraintes budgétaires et la capacité à faire mieux correspondre les emplois aux enjeux.

S'agissant des **régimes indemnitaires**, et compte tenu de **l'objectif de transparence** affiché par le Ministre devant le Parlement, des réflexions pourraient donc être approfondies autour de l'idée de **primes fonctionnelles** différenciées sur la base de la difficulté ou de la technicité particulière de la fonction.

Selon les choix d'organisation qui seront retenus, des modifications des statuts pour autoriser l'exercice de missions ne relevant pas actuellement de la direction d'origine, pourront s'avérer nécessaires.

Des déroulements de carrière cohérents pour les cadres et utiles pour l'Etat supposent donc que certaines conditions soient remplies :

- **une cohérence dans la gestion des avancements** permettant une progression concomitante du niveau de responsabilités et de la partie indemnitaire de la rémunération ;

- **un élargissement des débouchés des cadres supérieurs** grâce à la création de postes à échelle lettre en direction départementale et en administration centrale ;
- **une meilleure fongibilité des fonctions** assurant des passerelles entre les directions et donc un élargissement des débouchés.

Dans l'hypothèse où des agents provenant de deux directions différentes devraient travailler au sein de la même structure, rien n'empêcherait enfin de mettre en place des **systèmes croisés de mise à disposition**, et d'offrir aux agents concernés des garanties en termes de déroulement de carrière et de rémunération.

D. Les implantations

Les agents se sont montrés particulièrement inquiets sur la question des **implantations territoriales**, et cela sous deux aspects : le maintien de la proximité, s'agissant notamment des postes ruraux ; et la crainte d'un changement de résidence qui pourrait leur être imposé.

1. Le maintien du service public en milieu rural

Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises au cours des conventions ou par écrit, **nous n'abordons pas dans ce rapport la question des implantations des postes du Trésor public en milieu rural. Cette question est à peu près totalement déconnectée de celle du recouvrement de l'impôt.** L'activité de recouvrement est en effet extrêmement marginale dans les quelque mille postes de trois agents ou moins, où elle ne représente que moins d'un emploi à temps plein par poste. Dans le reste du réseau, elle ne représente qu'environ 28% de la charge de travail d'après le recensement des tâches de 1995 ; encore ce pourcentage est-il certainement inférieur aujourd'hui, en raison du développement rapide, depuis ce recensement, des moyens modernes de paiement et de la centralisation des encaissements (TIP, chèques, mensualisation).

Le problème des implantations rurales est d'une autre nature. Il consiste à se demander à partir de quelle taille critique une structure comptable quasi exclusivement dédiée à la gestion des collectivités territoriales est ou non gérable. On peut estimer qu'au dessous d'une taille critique, commencent à se poser des problèmes de gestion de personnel : difficulté à gérer les absences, et donc de programmer des formations ; insuffisante mutualisation des connaissances ; manque de flexibilité dans les périodes de pointe ; problèmes de permanence du service liés aux temps partiels. Or, on observe que 1000 postes du réseau de la DGCP comptent trois agents ou moins, et que 2100 postes comportent six agents ou moins. Mais ces questions sont étrangères à l'objet du présent rapport.

Dans le domaine du recouvrement, les propositions qui viennent d'être faites ne nous semblent porter aucune atteinte à une « proximité » répondant à un besoin du public. Les enquêtes effectuées auprès des usagers montrent qu'ils plébiscitent l'idée d'un correspondant fiscal unique, et qu'ils n'ont apparemment aucun mal à se rendre dans les centres des impôts, dont le maillage est pourtant beaucoup plus restreint que celui des trésoreries. Quant aux enquêtes effectuées à la sortie des postes comptables du Trésor public, elles montrent que la plupart des déplacements (65%) sont motivés par le dépôt d'un paiement, et sont liés probablement à l'offre de proximité elle-même (cf. première partie).

Il n'y aura donc **aucun amoindrissement du service public**, bien au contraire, à redynamiser, sur des sites plus concentrés, la fonction de recouvrement, **dès lors qu'on la distinguera bien du simple acte d'encaissement.** S'agissant des **paiements en numéraire**, dont nous avons vu

qu'ils représentaient environ 2,6% des paiements en nombre, et 1% en montant, ils pourraient être **maintenus dans les postes locaux**, pour garantir la « proximité » physique de ce type de service.

Quant au problème de la gestion des collectivités territoriales, un arbitrage sera à faire un jour entre la proximité géographique et le niveau de la qualité du service.

2. Les résidences administratives

Il nous apparaît tout à fait possible de gérer d'une manière intelligente, progressive, et respectueuse des intérêts de chacun, un regroupement sur des sites en nombre plus restreint des emplois budgétaires affectés aux fonctions d'assiette et de recouvrement, sans que cela implique nécessairement un transfert physique des personnes.

La réalisation de l'organisation cible, telle que nous la proposons, devrait entraîner :

- le regroupement progressif d'une partie des emplois de la Direction générale de la comptabilité publique actuellement alloués aux tâches de recouvrement de l'impôt, sur des sites moins nombreux (correspondant selon les options au nombre des implantations actuelles des CDI ou à un chiffre un peu supérieur) ;
- le regroupement progressif, mais à un horizon peut-être plus lointain, dans les nouveaux hôtels des impôts des entreprises, d'un certain nombre d'autres emplois ; ils proviendraient d'une part des recettes des impôts, d'autre part de la Direction générale de la comptabilité publique, enfin, des inspections spécialisées traitant de fiscalité des entreprises et des SGDP¹¹⁴ à la Direction générale des impôts ;
- le regroupement d'une partie des emplois des sites supports de la Direction générale de la comptabilité publique (Départements informatiques et services liaison-recouvrement) sur les nouveaux sites des centres d'encaissement, qui correspondront d'ailleurs à certains des sites actuels ;
- l'affectation d'un certain nombre d'emplois en provenance des deux directions à des cellules mixtes de recouvrement forcé et aux centres d'appels. Rappelons qu'il y a une grande latitude quant aux localisations de ces derniers, qui peuvent donc être choisis en tenant compte des aspirations des agents.

Or, les propositions qui viennent d'être faites s'inscrivent dans un contexte démographique très particulier qui devrait permettre une gestion en douceur de ces mouvements.

Dès lors qu'une **carte précise** aura été établie des départs à la retraite prévus et, parallèlement, des lieux sur lesquels des **affectations sont prioritaires**, une gestion fine des effectifs, très fortement appuyée sur l'analyse des responsables locaux, pourrait permettre de réussir cette transition sans heurts. En cas de difficultés liées à trop grande concentration de certaines structures actuellement dédiées à l'assiette, nous rappelons notre proposition de recourir à des **solutions intermédiaires et adaptées au contexte local**. Cela n'exclut nullement, parallèlement, la mise en place de dispositifs généraux destinés à favoriser financièrement la mobilité des agents en cas de besoin.

¹¹⁴ Services de gestion des dossiers professionnels : cellules de quelques agents, à l'intérieur des actuels CDI, chargés du classement, de l'entretien et de la mise à jour de la documentation relative aux dossiers des redevables professionnels.

3. Un traitement spécifique des zones péri urbaines difficiles

Le problème des **zones périurbaines** nous a été très souvent signalé. Les postes, qu'il s'agisse des trésoreries ou des centres des impôts dont elles dépendent, y sont en contact permanent avec une population qui exprime des besoins pressants dans des conditions souvent difficiles. Il apparaît nécessaire de leur réserver un **traitement particulier**, au regard des impératifs de l'aménagement du territoire et du rôle social qu'il appartient à l'Etat d'y assurer, y compris dans ses fonctions régaliennes.

Une négociation est ouverte au niveau de l'administration centrale, sur les conditions particulières à réserver aux agents affectés sur ces implantations. Elles doivent tenir compte de la fréquence et de la complexité des contacts avec les usagers, de la difficulté du tissu fiscal, des problèmes de logement et de transport. Nous ne souhaitons pas interférer dans les discussions en cours, tout en soulignant la nécessité d'un équilibre entre un **traitement favorable** à réserver aux titulaires de ces emplois et un engagement de **stabilité raisonnable** des personnels concernés. Plusieurs enquêtes y font en effet apparaître une **excessive mobilité**, qui désorganise les structures, nuit à la qualité du service, et ne permet pas une utilisation optimale des formations qui ont été dispensées.

S'agissant de l'application des propositions qui viennent d'être formulées, il conviendrait de faire preuve, comme nous l'avons vu précédemment, d'un grand pragmatisme pour définir, à l'intérieur de ces zones, les sites de regroupement des administrations fiscales.

*

Sur tous ces aspects, qui ne peuvent évidemment être précisés, et *a fortiori* chiffrés, qu'une fois que le système cible et son calendrier de mise en place seront définis, s'ouvre un champ important de négociation sociale, au niveau central comme local.

CONCLUSION

Des développements qui précèdent, nous retenons une convergence frappante entre ce que nous pouvons déduire du raisonnement ou de la comparaison avec la situation des administrations fiscales chez nos principaux partenaires, et ce que nous révèlent les discussions approfondies qui ont eu lieu entre la mission, les usagers, les agents, et les organisations syndicales, directement ou par écrit. Ces débats mêlent naturellement, ce qui en constitue la richesse, de l'enthousiasme et des craintes, des désirs d'innovation et des hésitations devant le changement. Mais on y trouve une commune volonté d'améliorer les choses.

1. Le raisonnement logique et la comparaison internationale, amènent aux conclusions suivantes.

L'approche consistant à partir de l'usager, et à identifier par conséquent les complexités de toute nature qui lui sont imposées afin d'établir le diagnostic critique de notre organisation, conduit à structurer une démarche de réforme selon quatre axes :

- raisonner par type d'usager et non par impôt, dans l'organisation comme dans les chaînes de traitement des informations ;
- remplacer une logique juridique – qui, pour la gestion d'un même dossier, isole les fonctions d'assiette et de recouvrement dans des entités et sous des hiérarchies distinctes – par une logique distinguant les activités de contact avec les usagers (*front office*), et les activités très spécialisées d'analyse, de contrôle ou d'évaluation (*back office*);
- distinguer en conséquence le traitement de premier niveau concernant des actes effectués le plus souvent par le plus grand nombre, des problèmes plus spécialisés, tout en garantissant la gestion des uns et des autres dans la même structure ;
- prendre en compte l'évolution des moyens de communication utilisés par les usagers et qui font partie de leur environnement quotidien (téléphone, télécopie, internet...).

Dans l'ensemble des usagers, il convient au minimum de distinguer les entreprises, (ce qui inclut les sociétés, les exploitations individuelles, commerciales ou libérales et les organismes collectifs divers), et les particuliers.

Pour les sociétés, la mobilité de leur périmètre et de leur organisation juridique, leur démographie, la compétence interne ou externe qu'elles peuvent mobiliser, la plus ou moins grande importance de l'argument de proximité selon leur taille, imposent une organisation concentrée, permettant d'allier technicité et réactivité. D'où la création de la direction des grandes entreprises, et la proposition que nous formulons de créer des Hôtels des impôts des entreprises qui traiteraient des dossiers des petites et moyennes entreprises, des activités professionnelles exercées à titre individuel, et des organismes collectifs, que ces derniers soient ou non éligibles à la TVA.

Pour les particuliers, l'organisation optimale serait du même type que celle qui est déterminée pour les entreprises, mais avec des implantations plus nombreuses sur le territoire pour répondre au besoin de proximité. Cela reviendrait à constituer des Hôtels des Impôts des Particuliers au sein d'une administration fiscale unifiée chargée d'assurer de manière fluide et continue la gestion des recettes de l'Etat.

Pour aboutir à ce système cible, il faut néanmoins qu'un certain nombre d'écheveaux soient démêlés. A l'heure actuelle, en effet, la distinction entre les fonctions de contact et les fonctions d'analyse et de contrôle (*front office / back office*) traverse les métiers traditionnels respectifs de la Direction générale des impôts (assiette, contrôle, et recouvrement de la moitié des impôts), comme de la Direction générale de la comptabilité publique (recouvrement de l'autre moitié des produits fiscaux, à quoi s'ajoutent des tâches ne relevant pas du domaine fiscal - comptabilité, dépense, collecte de l'épargne, gestion des fonds particuliers, et surtout, gestion comptable des collectivités locales).

2. Les débats et les correspondances reçues des usagers comme des agents, tournent également, comme nous l'avons vu tout au long de ce rapport, autour de la même question : est-il possible ou non de parvenir à un correspondant fiscal unique sans aboutir à une administration fiscale unifiée ? Ce qui est clair pour tous, c'est qu'un correspondant fiscal unique ne peut être une personne omnisciente, et qu'il doit donc être un service. La mise en place d'un simple point d'accueil et d'orientation, ne permettant qu'une gestion en différé de la plupart des dossiers, ne constitue pas une perspective bien enthousiasmante pour les agents, et ne répond pas à la demande de l'utilisateur. L'enrichissement d'un tel point d'accueil par une multiplication de liaisons en tous sens n'est guère souhaitable ; ce modèle, qui a pris au cours de l'histoire plusieurs noms – bulletins de liaisons, fiches de visite, coordination – a d'ailleurs fait la preuve de ses limites et de son inefficacité. On en est ainsi venu à des propositions qui n'abordaient souvent qu'un aspect du problème, mais qui tournaient toutes autour de l'idée de procéder, par quelque moyen que ce soit - liaisons, informatique, voire mise à disposition croisée de personnels - à une insertion dans chacun des réseaux, des informations et des compétences dévolues à l'autre.

3. Nous estimons qu'il faut sortir de ces débats par le haut. L'affichage d'une administration fiscale unifiée, quel que soit le calendrier de sa mise en place, nous paraît indispensable.

Le plus grand pragmatisme s'impose en revanche dans les calendriers et les procédures qui peuvent être définies pour y parvenir. On voit bien en effet qu'une restructuration relativement profonde, et qui peut donc nécessiter un horizon plus éloigné que l'année 2003, doit être envisagée, en intégrant, pour aboutir à une organisation fonctionnelle et logique, les éléments constitutifs actuels des deux directions en charge des mêmes contribuables.

Cela s'applique particulièrement aux infrastructures informatiques, qui demeurent fortement cloisonnées et nécessitent une refonte ambitieuse. La mise à jour de nos systèmes et la réalisation d'une architecture informatique unique, intégrée et en ligne, traitant d'un bout à l'autre la chaîne d'imposition, suppose des investissements importants, atteignant plusieurs milliards de francs. S'ils sont décidés, et si les services utilisateurs sont restructurés, les contribuables pourraient bénéficier dès 2003 d'une qualité de service accrue grâce à la mise au point des principales fonctionnalités du compte unique, qui serait consultable en ligne de l'ensemble du territoire et à la constitution de services intégrés, capables de traiter sans délai de la plupart de ces demandes, y compris de celles qui impliquent une décision. L'Etat bénéficierait de son côté d'un « retour sur investissement » grâce aux gains d'efficacité et de productivité obtenus.

La réussite d'un projet de cette ampleur implique un pilotage unique, à commencer par la définition du cahier des charges dès l'an 2000. Mais si l'année 2003 est une étape importante, sa mise en œuvre dépassera cet horizon.

Concernant la réorganisation de l'administration territoriale, des étapes pourraient être prévues, à la condition qu'elles soient fonctionnellement cohérentes et s'inscrivent clairement dans un cheminement vers le système cible. Dans cette perspective, l'organisation transitoire pourrait s'inspirer d'options, notamment l'option des trésoreries fiscales, certes incomplètes, mais dont les imperfections seraient acceptables à titre temporaire. L'important est de faire en sorte que, le plus vite possible, les usagers puissent obtenir en un seul lieu l'ensemble des renseignements, des analyses ou des décisions

dont ils formulent la demande, sans distinction entre ce qui relève du calcul de l'impôt et ce qui relève de son paiement.

Pragmatiquement, le minimum serait, avec une gestion la plus proche possible du terrain, et aussi vite que possible, partout où cela est réalisable, de parvenir à la constitution d'équipes mixtes formées d'agents d'assiette et de recouvrement, gérant d'un bout à l'autre les dossiers des usagers et constituant collectivement leur correspondant fiscal unique et répondant de leur gestion devant une autorité unique.

Là où les implantations actuelles le permettent, des hôtels des impôts des particuliers pourraient voir le jour assez vite, par regroupement dans les mêmes locaux et sous commandement unique, du CDI et des services de recouvrement du même ressort. Dans d'autres cas, par exemple les zones périurbaines où les centres des impôts sont absents ou mal implantés, ou encore certaines zones excentrées de départements très étendus, la constitution d'hôtels des impôts des particuliers sera inévitablement plus lointaine et postérieure à 2003. Dans ces cas, la concentration et la spécialisation des services de recouvrement pourraient s'accompagner d'un enrichissement de leurs tâches dans certains domaines de l'assiette (dégrèvement gracieux, changements d'adresse et de situation familiale, corrections simples d'éléments d'assiette,...), de façon à aboutir dès 2003 à la mise en place de « trésoreries fiscales » préfigurant le service d'accueil (*front office*) des hôtels des impôts des particuliers, et appelées à s'y intégrer le moment venu.

Rien n'empêcherait d'ailleurs que dans cette hypothèse, les membres de l'équipe soient, sans exclusivité, chargés d'un portefeuille de dossiers qui en feraient des contacts de référence, plus personnalisés qu'actuellement, pour les contribuables souhaitant voir leurs dossiers gérés autant que possible en continu par la même personne.

4. En tout état de cause, l'amélioration souhaitée par tous de la qualité du service ne peut être atteinte que sous trois conditions : d'une part une concentration de la fonction fiscale au sein du réseau de la Direction générale de la comptabilité publique sur des sites moins nombreux, et correspondant mieux qu'actuellement à la concentration des populations ; d'autre part, un rapprochement physique et fonctionnel des agents actuellement chargés de deux parties différentes d'un même dossier, en transposant au niveau d'une équipe de contact, elle-même soutenue par des unités fortement spécialisées dans le domaine fiscal, la « multi-compétence » qui ne peut être atteinte ni par un individu, ni par une équipe de taille trop réduite ; enfin, un effort soutenu de modernisation des tâches répétitives, matérielles ou redondantes, actuellement demandées à de nombreux agents.

La mise en place d'équipes de taille critique suffisante, réunissant une palette de compétences actuellement dispersées, et bénéficiant des qualités de déontologie et de professionnalisme reconnues aux agents de ce ministère par tous les sondages effectués auprès des usagers, peut nous permettre de parvenir au mieux à cet objectif, qui est celui du correspondant fiscal unique demandé par les usagers et voulu par le Ministre.

5. Dans la plupart des débats qui ont eu lieu, a été parallèlement évoquée la nécessité de rapprocher les services territoriaux et les administrations centrales. Malgré les progrès réalisés, celles-ci pourraient déléguer plus que ce n'est encore le cas et mieux associer les services territoriaux à la préparation de mesures que ceux-ci auront à mettre en œuvre. Un certain nombre de complexités inutiles résultent d'une consultation insuffisante des services territoriaux. Les agents font valoir, à notre avis à juste titre, qu'une réorganisation des tâches au niveau des services territoriaux doit naturellement s'accompagner d'une évolution des méthodes de travail voire de l'organisation des services centraux.

6. La concentration et la spécialisation des tâches de recouvrement, qui est inéluctable en toute hypothèse, mais qui est portée au terme de sa logique par la proposition de réalisation d'une administration fiscale unifiée, offrira à la Direction générale de la comptabilité publique des opportunités majeures d'élargissement et de renforcement de ses autres activités. Ce point n'a pas été

directement abordé par le présent rapport, qui était essentiellement consacré à la gestion de l'impôt, mais il est revenu fréquemment au sein des conventions interrégionales, sous la forme d'inquiétudes ou parfois de propositions. Il convient donc d'en traiter brièvement ici, ce point faisant parallèlement l'objet de réflexions approfondies au sein de la DGCP.

Le premier point sur lequel devrait être axé un développement du réseau local concerne l'activité de conseil et de contrôle envers les collectivités territoriales et les divers organismes qui y sont rattachés. Le rôle des comptables publics est essentiel dans ce domaine, non seulement, comme à l'heure actuelle, pour assurer l'établissement des budgets, le contrôle de la dépense, et la tenue des comptes de gestion, mais surtout pour développer une analyse de leur situation financière, et notamment de leurs projets d'investissements, et pour les aider en amont à respecter les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

A titre d'exemple, il nous semblerait nécessaire que le réseau des comptables publics développe et entretienne un lien organique avec le centre départemental d'assiette, situé au sein de la direction des services fiscaux, et qui est chargé d'établir les données afférentes à la fiscalité des collectivités territoriales ; celles-ci pourraient ainsi bénéficier d'analyses prospectives de leurs ressources et de leur pression fiscale. Le rôle des centres départementaux d'assiette devra être réexaminé.

De même, il serait nécessaire d'approfondir l'analyse sur l'ensemble des démembrements des collectivités territoriales et notamment des sociétés d'économie mixte, ainsi que sur l'activité des Chambres de commerce et d'industrie, ce qui a d'ailleurs été récemment proposé par l'étude menée par l'Inspection générale des finances.

Le réseau du Trésor public deviendrait ainsi, en quelque sorte, le correspondant unique des collectivités territoriales en matière financière.

Le second chantier envisageable concerne l'amélioration des outils comptables. Il serait important que la comptabilité de l'Etat et celle des diverses collectivités territoriales, puisse devenir un véritable outil de pilotage de l'action publique. L'importance que revêt la mise en place d'une comptabilité analytique a été plusieurs fois soulignée dans ce rapport. Il en va de même des projets concernant la comptabilité patrimoniale de l'Etat et des collectivités territoriales, qui ont fait l'objet de très récentes études, et qui doivent être rapidement menés à bien.

Dans cette perspective, et selon le mouvement de spécialisation et de professionnalisation proposé dans d'autres domaines par notre rapport, il pourrait être envisagé de regrouper en un seul pôle de compétences l'ensemble des activités consacrées à la gestion publique, et notamment la gestion du domaine.

La modernisation et la simplification des procédures de la dépense publique présentent par ailleurs un aspect urgent et fondamental. Des avancées incontestables ont été enregistrées cette année dans tout le domaine de l'encaissement des recettes (mensualisation, prélèvement à échéance, titre interbancaire de paiement). Nous l'avons rappelé tout au long de ce rapport. Cette modernisation contraste avec les conditions d'exécution de la dépense publique, qui sont restées trop traditionnelles, et comportent en particulier des contrôles extrêmement nombreux mais souvent formels. La dématérialisation et l'allègement des documents comptables et des pièces justificatives, qui font trop souvent à l'heure actuelle l'objet d'échanges physiques, devrait constituer un premier objectif. Il conviendrait parallèlement de forger une politique de contrôle réfléchi, davantage fondée sur l'efficacité de la dépense publique et non sur le respect formel de la régularité. Enfin, le réseau local pourrait être d'une grande utilité en matière de contrôle des marchés publics des collectivités publiques, moyennant un meilleur partage des tâches avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Enfin, un quatrième axe de réflexion concerne l'approfondissement de l'action économique du réseau du Trésor public. Celui-ci devrait voir sa mission valorisée et renforcée dans ce domaine, qu'il s'agisse de son rôle de contrôle ou d'expertise auprès des collectivités territoriales et des services de l'Etat, ou de valorisation du tissu industriel. On peut par exemple envisager de renforcer le rôle des trésoriers-payeurs généraux dans les différentes instances de coordination de l'action des services économiques et financiers au niveau régional comme au niveau départemental. Ce thème sera développé dans le titre II de ce rapport, consacré au thème du correspondant économique unique.

TITRE II
LE CORRESPONDANT
ECONOMIQUE UNIQUE
POUR LES PME

INTRODUCTION

L'instruction du volet **correspondant économique unique des petites et moyennes entreprises** a été confiée à Messieurs Jean-Claude HIREL, inspecteur général des finances et Jean-Michel YOLIN, ingénieur général des mines. Les deux missionnaires ont constitué un groupe de travail composé des représentants, au niveau de l'administration centrale et au niveau du terrain, des sept directions auxquelles sont rattachés les services déconcentrés concernées par le sujet¹¹⁵, associant également la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration et la direction des relations avec les publics et de la communication.

Ils ont été également chargés de préciser les modalités du rapprochement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), des directions régionales du commerce extérieur (DRCE) et des délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA). En effet, il est apparu qu'il était préférable de traiter ce problème d'organisation comme un élément de l'ensemble du projet et de ne conclure sur les modalités de rapprochement qu'après avoir placé cette réorganisation dans la perspective de la création du correspondant économique unique pour les petites et moyennes entreprises.

*

L'idée de créer un " interlocuteur économique unique pour les PME " vise à mettre à disposition des PME le savoir-faire et les compétences du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de façon à accompagner leur développement économique. elle résulte d'une triple constatation :

- Les PME sont une source essentielle de création d'emplois et de renouveau du tissu économique. Mais, n'ayant que peu ou pas de services fonctionnels, elles sont plus que d'autres dépendantes de la qualité de leur environnement notamment en matière d'information économique.
- les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie possèdent des compétences reconnues dans le domaine de l'économie des entreprises. plus de 1500 agents se consacrent exclusivement au développement économique à travers sept services extérieurs du ministère. Elles instruisent des dossiers¹¹⁶ d'attribution d'aide aux entreprises en provenance du budget de l'État et de fonds européens pour environ 9,5 Milliards de francs¹¹⁷ et donnent un avis pour l'attribution de 6,2 Milliards de francs de crédits supplémentaires¹¹⁸.
- Les PME qui voient avant tout notre ministère comme un collecteur d'impôts et un producteur de réglementation, connaissent mal les services que nous pourrions leur rendre pour accompagner leur développement économique, comme l'atteste le sondage qualitatif¹¹⁹ réalisé à la

¹¹⁵ La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), la Direction de l'Action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), la Direction des relations économiques extérieures (DREE), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS).

¹¹⁶ Plus de 150.000 dossiers en 1998

¹¹⁷ en 1998

¹¹⁸ Ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur compte tenu des difficultés de leur collecte

¹¹⁹ Sondage qualitatif IPSOS auprès d'une cinquantaine de chefs d'entreprise, d'experts comptables... en octobre 1999

demande de la mission et jugent l'organisation du ministère dans ce domaine particulièrement opaque et peu performante.

L'idée d'interlocuteur unique, généraliste capable de prendre en compte la globalité des problèmes posés par un projet de développement, d'aider le chef d'entreprise à en étudier les dimensions économiques et réglementaires, à lui apporter de premières réponses et de le mettre en contact avec les interlocuteurs spécialisés compétents est favorablement accueillie mais sa mise en œuvre se heurte trois difficultés :

- Faute de connaître ce que nos administrations peuvent apporter au développement des entreprises, les PME interrogées ne formulent pas de demande précise, même si dans la réalité la fonction de conseil de certains services extérieurs sur des points de réglementation est clairement identifiée et appréciée des entreprises (douane, DRIRE...). Tout au plus se contentent elles d'affirmer que leurs besoins en informations sont mal satisfaits et qu'elles aspirent à trouver un interlocuteur capable de les aider à résoudre, par une approche globale, les problèmes de développement qu'elles se posent. Ajoutons à cela que d'une façon plus générale les critiques formulées s'adressent à l'ensemble des services de l'État, des collectivités territoriales et des chambres consulaires.
- Un projet de développement d'entreprise nécessite parfois des compétences qui ne se situent pas toutes dans notre département ministériel : emploi et formation, règles d'urbanisme, aides à l'aménagement du territoire ou à la reconversion, agriculture, transports, construction, industries culturelles.... Par ailleurs de nombreuses capacités d'intervention et de conseil dépendent d'organismes publics (chambres consulaires, collectivités territoriales ...) ou privés (sociétés de reconversion ...).
- Dans un même département ou dans une même région les services du ministère travaillent de façon relativement cloisonnée et chacun d'eux n'a pas une vision claire des prestations que les autres peuvent rendre aux PME, non plus qu'une bonne connaissance de leur organisation.

Ces remarques liminaires signifient que l'objectif assigné par les ministres ne sera pleinement atteint que sous certaines conditions. Tout d'abord nous devons avoir la capacité de convaincre les entreprises que nos administrations peuvent les aider dans leur effort permanent de développement dans un environnement concurrentiel qui dépasse souvent les frontières de l'Hexagone, en leur apportant une réelle valeur ajoutée, tout en distinguant clairement cette démarche de celle associée aux fonctions de contrôle. Ensuite, nous devons arriver à convaincre les parties prenantes de l'intérêt à participer à un réseau élargi.

La mission s'est donc attachée à travers les quelque 50 réunions de travail qu'elle a tenues notamment en province :

- à déterminer dans une première approche les attentes des entreprises, attentes qui devront être précisées dans une phase ultérieure du projet,
- à recenser les ressources de notre ministère dans les domaines concernant le développement économique,
- à préciser les objectifs et les grandes lignes du projet,
- à proposer une organisation qui puisse répondre à l'attente de lisibilité, de délais de réponse et de fiabilité et qui permette de coordonner l'action des divers services dans le domaine économique.

La mise en place du réseau de correspondants économiques comme défini par la mission répond à trois grands objectifs :

- l'amélioration de la qualité de service aux usagers ;
- l'accompagnement économique du développement de projets d'entreprises ;
- la coordination des actions des services du ministère compétents dans ce domaine.

Ces trois objectifs peuvent se décliner de la manière suivante, selon que l'on se situe du point de vue des agents ou des entreprises.

Pour les entreprises :

- Fournir un accès le plus simple possible pour les entreprises à l'information ou à l'interlocuteur pertinent,
- Être capable de répondre à des questions globales concernant le développement de projet,
- Offrir une organisation claire et performante du MEFI dans le domaine économique,
- Garantir des temps de réponses courts,
- Préciser les conditions d'engagement des services sur les réponses faites,
- Garantir la confidentialité des échanges,
- Garantir l'application des règles de déontologie¹²⁰

Pour les agents du ministère :

- Une meilleure connaissance réciproque des agents travaillant dans le domaine économique,
- Une meilleure connaissance de l'environnement extérieur,
- Un échange et un partage de l'information améliorés,
- Une amélioration des performance des services, notamment en terme de délais,
- Un cadre contractuel pour leurs activités d'accompagnement économique des entreprises.

¹²⁰ Par exemple, donner des garanties aux entreprises sur la non utilisation des informations ou du réseau à des fins de contrôle.

I CREER UN FONCTIONNEMENT EN RESEAU

L'évolution proposée n'a pas l'ambition de simplifier la réglementation ni l'organisation des administrations. Mais au lieu, comme aujourd'hui, de rejeter cette complexité sur l'entreprise qui doit essayer de trouver son chemin dans le labyrinthe que nous lui offrons, l'objectif est plutôt d'agir sur les flux de circulation de l'information à l'intérieur même de l'administration.

Le dispositif que la mission propose consiste à fédérer les différents services du MEFI au sein d'un réseau, constitué autour d'intranets régionaux, accessible soit directement par l'intermédiaire d'un interlocuteur spécialisé déjà connu de l'entreprise, soit par l'intermédiaire d'un correspondant économique généraliste situé le plus proche possible de l'entreprise et dont les coordonnées seront obtenues par consultation d'un site WEB ou par le recours à un centre d'appel. On peut qualifier ce correspondant généraliste "d'unique" dans la mesure où en s'adressant à **une seule** personne il est possible d'avoir accès à l'ensemble des ressources de notre ministère.

Sa mise en oeuvre peut naturellement se décomposer en deux temps

- fédérer les activités des services dans ce domaine,
- organiser l'accès et la lisibilité de l'offre.

Le fonctionnement du réseau dont la constitution est recommandée devra reposer sur une organisation stricte, sur des règles précises (*déontologie, règles d'accès aux informations et de confidentialité de celles-ci, délai de traitement des affaires, professionnalisme des agents participant au réseau ...*), sur une base contractuelle définissant les engagements des membres du réseau. Il s'appuiera surtout sur des outils NTIC développés de façon coopérative qui devront viser à mettre en commun les réalisations de chaque service extérieur en veillant à laisser les initiatives locales se développer¹²¹. Il doit mettre l'accent sur le principe de subsidiarité. Ce réseau devra être complètement intégré dans les Intranets régionaux du MEFI et devra pouvoir se relier aux systèmes d'informations territoriales placés sous l'autorité des Préfets.

L'idée même de fédérer les compétences n'est pas réellement nouvelle (thématique du guichet unique) mais que sa mise en oeuvre est rendue aujourd'hui possible par le rapprochement au sein d'un même ministère des activités finances, industrie, postes et télécommunications, commerce, artisanat et commerce extérieur, ainsi que par l'existence de technologies de communication nouvelles de type Internet.

La nouveauté réside plutôt dans les modalités de mise en oeuvre de ce concept de correspondant unique qui fait appel à un nouveau mode de travail en réseau inter services au sein du MEFI et à de nouveaux modes de relations avec l'environnement extérieur.

La problématique du correspondant économique unique ne s'étend pas aux seuls services déconcentrés de notre ministère. Elle englobe, en particulier, les services de développement économique placés auprès des préfets, le réseau des chargés de mission de la DATAR, etc. C'est pourquoi, la mission a sollicité l'avis du ministère de l'intérieur et d'un certain nombre de préfets sur ses projets.

¹²¹ Il faut, à cet égard, citer l'exemple du projet d'intranet actuellement conduit en région Centre avec l'appui des services centraux du ministère, qui préfigure largement, aux yeux de la mission, ce que pourrait être le système préconisé.

C'est dans cet esprit que la mission propose de créer les organes suivants à **l'échelon régional** :

1. Un comité de suivi du réseau mis en place par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui aurait pour objet de **piloter** les services de celui-ci, de les **animer et d'évaluer** la qualité des prestations fournies. Il serait présidé par le trésorier payeur général, coordinateur de l'ensemble, et le secrétariat en serait confié au directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Ce comité aurait comme objectif d'organiser la collaboration des services déconcentrés du ministère qui traitent du domaine économique pour les PME. Un représentant du Préfet, si celui-ci le souhaite, pourrait être associé aux travaux de ce comité, pour une bonne transparence du dispositif,

2. Un comité d'orientation présidé par le Préfet de région qui aurait pour objet de donner des impulsions et **d'orienter** l'action des services en matière d'aide aux PME, dans une approche de coordination interministérielle, viendrait compléter ce dispositif. La vice-présidence en sera assurée par le trésorier payeur général. Ce comité sera composé, du DRIRE membre de droit et des membres désignés par le Préfet en vue d'associer l'ensemble des services concernés ainsi que les partenaires extérieurs. Son intérêt serait d'associer à la démarche les acteurs économiques dont notre ministère n'a pas la tutelle, notamment les établissements consulaires. Ce comité aurait comme objectif de régler l'organisation de l'intervention des partenaires extérieurs au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans le domaine économique des PME.

Ce dispositif serait décliné au niveau **des départements**. Dans ce cas, le comité d'orientation serait inchangé; le trésorier payeur général serait chargé du secrétariat du comité de suivi dans le cas où le DRIRE ne disposerait pas de moyens suffisants dans le département. Il conviendra ultérieurement de préciser les éléments de fonctionnement du réseau.

La coordination des dispositifs régionaux implique la création d'un **comité de pilotage national**, doté d'un secrétariat permanent qui aurait sous sa responsabilité l'équipe projet NTIC dont le rôle dans le succès du projet est déterminant, en particulier pour assurer la mise en place et le bon fonctionnement du centre d'appel et du WEB national.

L'ensemble de cette proposition ne pourra être validé, toutefois, qu'à la suite des travaux interministériels.

La mission propose cette organisation avec l'objectif de donner au réseau une large ouverture vers l'ensemble du dispositif public d'accompagnement du développement économique des entreprises.

Au-delà des recommandations de ce rapport qui constituent des conclusions intermédiaires, il restera dans une seconde phase prévue au premier semestre 2000 :

- à vérifier avec les entreprises bénéficiaires de cette nouvelle démarche l'adéquation de l'offre et de la demande,
- à assurer avec les agents et avec les organisations syndicales une large concertation sur la démarche proposée,
- à définir l'organisation et les méthodes des comités de pilotage nationaux et régionaux et celles des comités de suivi au niveau de la région et au niveau du département,
- à organiser une articulation efficace avec les partenaires du ministère comme par exemple les autres départements ministériels ayant des fonctions d'animation économique dans leur

secteur (emploi et solidarité, agriculture, équipement, culture, DATAR ...) ainsi que les organismes consulaires (chambres de commerce, chambre des métiers) et la Banque de France,

- à intégrer la démarche dans le projet de réforme de l'État notamment dans les projets territoriaux conduits par les Préfets,
- à déterminer les 3 ou 4 régions dans lesquelles ces réseaux pourraient être lancés à titre expérimental.

Même si la décision de mettre en œuvre ces propositions peut être prise rapidement, cette mutation nécessitera une formation approfondie des agents et la mise sur pied d'un projet NTIC d'envergure. Sa transcription dans la réalité du fonctionnement des services s'étalera vraisemblablement sur plusieurs années.

La conception et la réalisation de l'ensemble du dispositif nécessiteront un pilotage par une équipe projet forte soutenue par l'ensemble des directions concernées et une concertation permanente avec les bénéficiaires, avec les partenaires et avec les acteurs.

Il est proposé que l'équipe projet chargée du développement de l'intranet et du WEB, soit placée auprès du secrétariat au niveau national précédemment décrit et s'appuie sur l'actuelle mission NTIC au sein de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration

II RASSEMBLER LES COMPETENCES

La fusion des DRCE, des DRCA et des DRIRE autour d'une direction régionale des entreprises, de la recherche et de l'environnement (DRERE), que recommande la mission doit permettre de répondre à trois problèmes relevés par la mission :

- la difficulté de positionnement de ces trois entités, individuellement et collectivement, vis-à-vis des PME,
- la mixité non satisfaisante du statut des agents des DRCA¹²²,
- le décalage entre les ambitions des DRCA et des DRCE, et les moyens dont elles disposent.

La mission conclut que la fusion de ces services, tout en permettant de régler ces trois problèmes, doit s'inscrire dans la démarche plus ambitieuse de constitution d'un pôle de compétences au service du développement économique des PME, nécessaire à la mise en œuvre du réseau de correspondants économiques défini dans les développements qui précèdent.

Il faut évidemment, simultanément, apporter des réponses satisfaisantes aux questions de statuts du personnel qui préoccupent particulièrement les DRCE et les DRCA.

La mission insiste sur la nécessité de préserver au sein du nouveau pôle de compétences ainsi constitué la spécificité de l'action à l'export et celle du soutien au commerce, à l'artisanat et aux services tout en gardant pour cette dernière fonction un positionnement auprès des Préfets.

¹²² Les cadres A relèvent du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les cadres B et C du ministère de l'intérieur

En tout état de cause, cette réforme, qui nécessite des modifications statutaires et donc des discussions avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et avec les organisations syndicales, ne pourra être mise en œuvre définitivement qu'après une période transitoire de l'ordre de dix huit mois si l'on tient compte des délais de procédure, qui prennent en considération les consultations ministérielles et interministérielles probablement longues.

Pendant la période transitoire, les collaborations entre services devront être renforcées, dans la mesure du possible avec un rapprochement géographique, au moyen d'échanges de personnels et grâce aux premiers déploiements de l'intranet.

La mission souligne, enfin, la nécessité de veiller au maintien de l'intégrité du dispositif DRIRE qui constitue un ensemble connu par les PME et par les partenaires, dont l'action est appréciée d'une façon quasi générale.

La mission rappelle que les DRIRE sont des services interministériels dans lesquels le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, celui de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie jouent, au côté de notre ministère, un rôle important. Il conviendra de s'assurer que la nouvelle organisation, tout en maintenant une claire distinction entre les fonctions de contrôle et celles d'accompagnement économique des entreprises, s'insère bien dans le bon fonctionnement actuel des DRIRE, étant entendu que leur situation juridique reste inchangée.

La mission souhaite par ailleurs que la volonté des services de notre ministère de conserver les partenariats existants soit réaffirmée.

CONCLUSIONS

La création d'un correspondant économique unique pour les **PME est un acte novateur.**

La réussite d'une telle entreprise repose sur la détermination des Ministres, sur la capacité des équipes du ministère à mener à bien un projet NTIC ambitieux, sur l'adhésion des directions et des agents à ce projet qui conduit à adopter de nouvelles formes de travail et de relations. Elle repose aussi sur la capacité à convaincre les acteurs extérieurs, en particuliers les entreprises, mais aussi les partenaires comme les chambres consulaires et les collectivités locales, que le projet a avant tout comme objectif de mobiliser les moyens dont disposent nos administrations au service du développement des entreprises.

C'est une tâche importante qui s'étendra sur plusieurs années. Nous ne sous-estimons pas les freins et les blocages divers qui peuvent entraver la mise en œuvre d'une telle réforme, mais nous avons été frappés du nombre important d'initiatives prises dans ce domaine par les services déconcentrés. Ceux-ci n'ont pas attendu cette mission pour prendre en charge ces questions ni pour tenter de remédier aux lacunes observées au plan local. Ces initiatives témoignent d'une forte motivation des agents, sur laquelle on pourra s'appuyer pour préciser les détails du projet lors de la deuxième phase.

*

Annexe 1.1 les études sur les usagers : récapitulatif d'ensemble

ENQUÊTES EXTERNES

Titre	Auteur	Date	Volume en pages	Nombre d'usagers interrogés	Observations
Les Français et la modernisation des services des impôts et du Trésor public	SOFRES	sept-99	107	1 000	Sondage quantitatif téléphonique
La modernisation du Ministère de l'Économie et des Finances : les attentes des chefs d'entreprise	IFOP	03/09/99	205	800	Sondage quantitatif téléphonique
Les Français et les réformes du MEFI	IPSOS	04/11/99	97	35	Sondage qualitatif
Enquête auprès des usagers des trésoreries	SOFRES	oct-99	50	1 214	Sondage quantitatif en face à face
Étude de l'accueil téléphonique du Trésor public	France Télécom	oct-99	25	-	130 sites concernés, 141.000 appels recensés
Étude de l'accueil téléphonique de la DGI	France Télécom	nov-99	25	-	27 sites concernés, 210.000 appels recensés
Total				3 049	

ENQUÊTES INTERNES RÉALISÉES DANS LE CADRE DE LA MISSION 2003

Titre	Auteur	Date	Volume en pages	Nombre d'usagers interrogés	Observations
Étude sur l'accueil des usagers DGI	DGI / MEL	juil-99	12	1 135	Face à face
Étude sur l'accueil des usagers DGI	DGI / MEL	oct-99	8	1 325	Face à face
Enquête interlocuteur fiscal unique	DSF/ TG 62	nov-99	13	-	10 800 contacts dans deux arrondissements
Étude sur les contacts avec les usagers	DGCP	sept-99	Non pertinent*	Non pertinent*	515. 000 fiches contact dans 18 départements
Total				2 460	

* Non pertinent compte tenu de la nature de l'étude et du mode de stockage des données recueillies.

ÉTUDES INTERNES ANTÉRIEURES A LA MISSION 2003

Titre	Auteur	Date	Volume en pages	Nombre d'usagers interrogés	Observations
La campagne d'impôt sur le revenu	DSF 69	mars-99	16	752	Face à face
Étude sur l'accueil du public dans les services de la DGI	DGI / MEL	juil-96	42	0	Enquête auprès des agents seulement
Total				752	

ANNEXE 1.2. : ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET DES ENQUETES INTERNEES

La présente annexe reprend des éléments saillants d'analyse croisée des enquêtes SOFRES et IFOP sur la modernisation des services des impôts et du Trésor public, et les met en relations avec d'autres données collectées dans le cadre des diverses études.

Elle n'a pas de prétention à l'exhaustivité, puisque tous les chiffres sont disponibles en pièces jointes. Seuls ont été exploités ici ceux particulièrement susceptibles d'éclairer la lecture du rapport.

AVERTISSEMENT : le terme de **DEMARCHE** recouvre **tous les contacts** entre les usagers et les administrations fiscales, quelque soit le mode de relation utilisé (déplacement, courrier, téléphone, ...). Une démarche ne s'identifie donc pas nécessairement à un déplacement.

1. LES DEMARCHES DES USAGERS.....	2
1.1. FRÉQUENCE ET MODES DES CONTACTS AVEC L' ADMINISTRATION FISCALE	2
1.1.1. <i>La propension à effectuer des démarches en fonction du revenu</i>	2
1.1.2. <i>Les modes de contact utilisés</i>	3
1.1.3. <i>La préférence pour les déplacements en fonction du revenu</i>	4
1.1.4. <i>Préférence pour les déplacements en fonction de l'âge</i>	5
1.2. L'OPINION DES USAGERS SUR LE NIVEAU DES SERVICES	6
2. LES EXIGENCES ET ATTENTES DES USAGERS	7
2.1. LA COMPÉTENCE	7
2.2. CLASSEMENT DES ATTENTES DES USAGERS QUANT AUX QUALITÉS REQUISES DE LA PART DES AGENTS	8
2.2.1. <i>Les particuliers</i>	8
2.2.2. <i>Les professionnels</i>	9
2.3. LES HORAIRES D'OUVERTURE ET LA DISPONIBILITÉ DES SERVICES	10

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

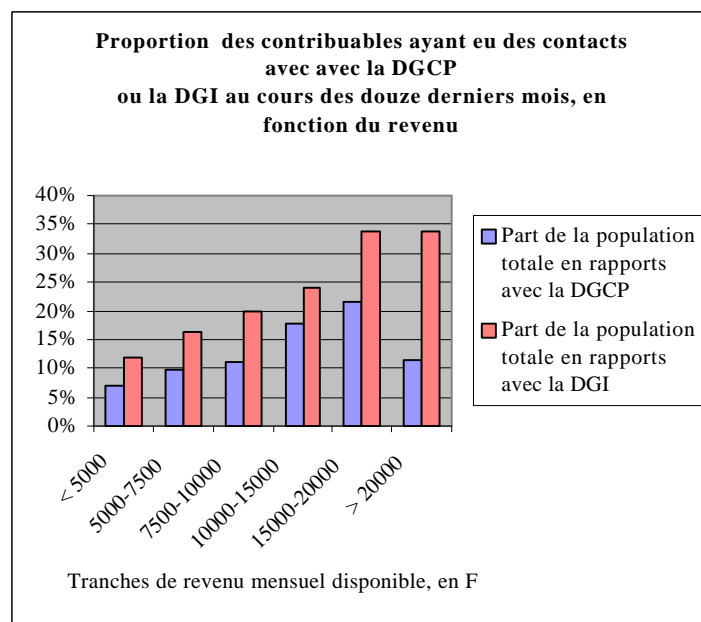
1. LES DEMARCHES DES USAGERS

1.1. Fréquence et modes des contacts avec l'administration fiscale

1.1.1. La propension à effectuer des démarches en fonction du revenu

1.1.1.1. Les particuliers

Source : enquête SOFRES, p. 43



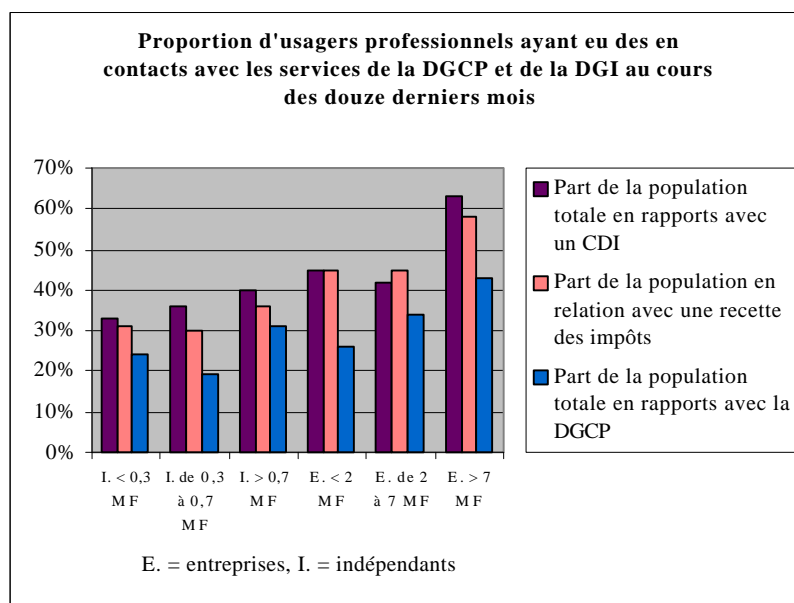
L'enquête SOFRES fait ressortir un constat *a priori* non-intuitif, sur la propension à effectuer des démarches. Celle-ci croît en fonction du revenu, sans doute parce que la complexité et l'importance des revenus entraîne pour les contribuables concernés une forte demande d'explication ou de conseil.

1.1.1.2. Les professionnels

Source : IFOP, pp. 5 et 8

Nota : on a présenté sur un même graphique les entrepreneurs indépendants et les entreprises. La représentation qui en découle est un peu simplificatrice, en ce qu'il existe évidemment des chevauchements, dans la répartition par chiffre d'affaires, entre les petites entreprises et les « gros » indépendants.

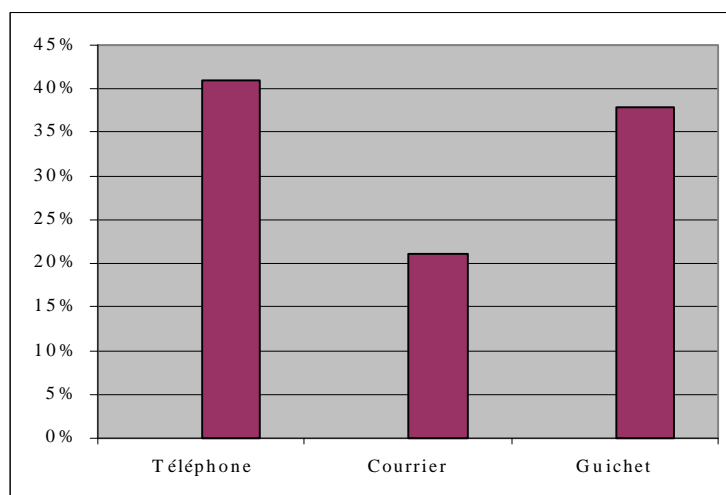
ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)



La propension à effectuer des démarches croît en fonction de la taille de l'activité, quelle que soit l'administration concernée.

1.1.2. Les modes de contact utilisés

Source : enquête de la SOFRES sur la modernisation des services des impôts et du Trésor public



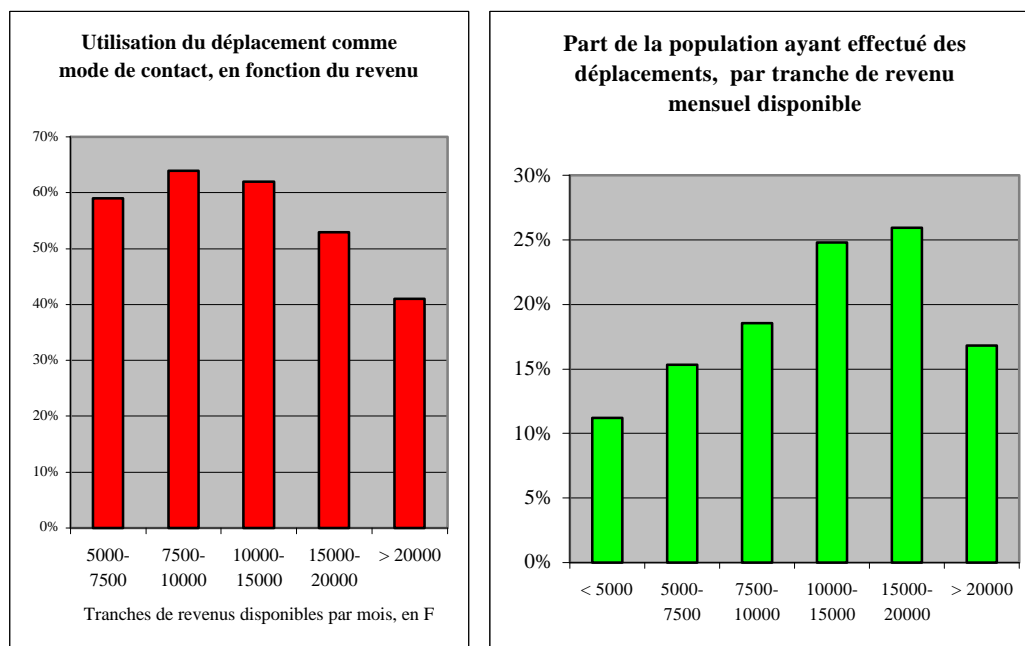
Les résultats extraits de l'enquête SOFRES ont été retravaillés comme expliqué à l'annexe 3.3. pour éliminer l'incidence, dans les comportements des usagers, du prix que leur font payer nos dysfonctionnements actuels.

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

Sans qu'il soit besoin d'en insérer une illustration graphique, on remarquera (étude SOFRES, p. 48) que le mode de contact retenu ne varie pas significativement d'un réseau à l'autre.

1.1.3. La préférence pour les déplacements en fonction du revenu

Sources : SOFRES, pp. 49.



Les particuliers préfèrent le déplacement comme mode de contact d'autant plus que leur revenu est faible. Ce résultat de l'étude SOFRES corrobore le constat des agents sur la fréquentation des guichets, où les publics défavorisés leur semblent largement représentés.

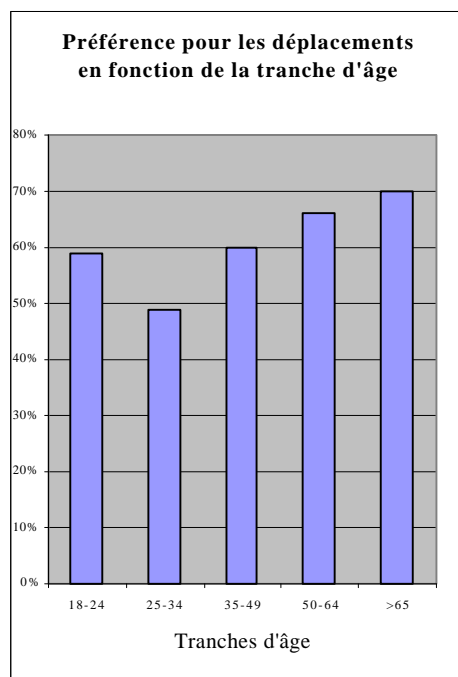
Les ménages disposant de revenus mensuels inférieurs à 10 000 F expriment pour les deux tiers d'entre eux une préférence pour le déplacement. Celle-ci décroît pour les revenus supérieurs, et n'atteint que 50 % des ménages disposant de revenus supérieurs à 20 000 F (cf. étude SOFRES, p. 30). Parmi les contribuables ayant effectué des démarches, ceux disposant de moins de 15 000 F de revenus mensuels se sont déplacés à plus de 60 %, alors que ceux disposant de revenus de plus de 20 000 F se sont déplacés à hauteur de 41 % (étude SOFRES, p. 49).

En combinant les données de l'étude SOFRES relatives à la propension des particuliers à effectuer des démarches d'une part, et celles relatives au mode de contact utilisé pour la réalisation des démarches, il ressort que, pour presque toutes les tranches de revenus, la proportion de contribuables ayant effectué un déplacement au cours des 12 derniers mois est de l'ordre de 15 à 18 %. Seuls se distinguent de cette moyenne les foyers disposant de moins de 7 500 F de revenus mensuels (11 %) et ceux disposant de 10 000 à 20 000 F de revenus mensuels (aux alentours de 25 %). Ainsi, contrairement à une idée reçue, il semblerait que la proportion de contribuables qui, à l'intérieur de leur tranche de revenu, effectuent un déplacement ne soit pas corrélée négativement au niveau de revenu.

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

1.1.4. Préférence pour les déplacements en fonction de l'âge

Source : SOFRES, p. 30



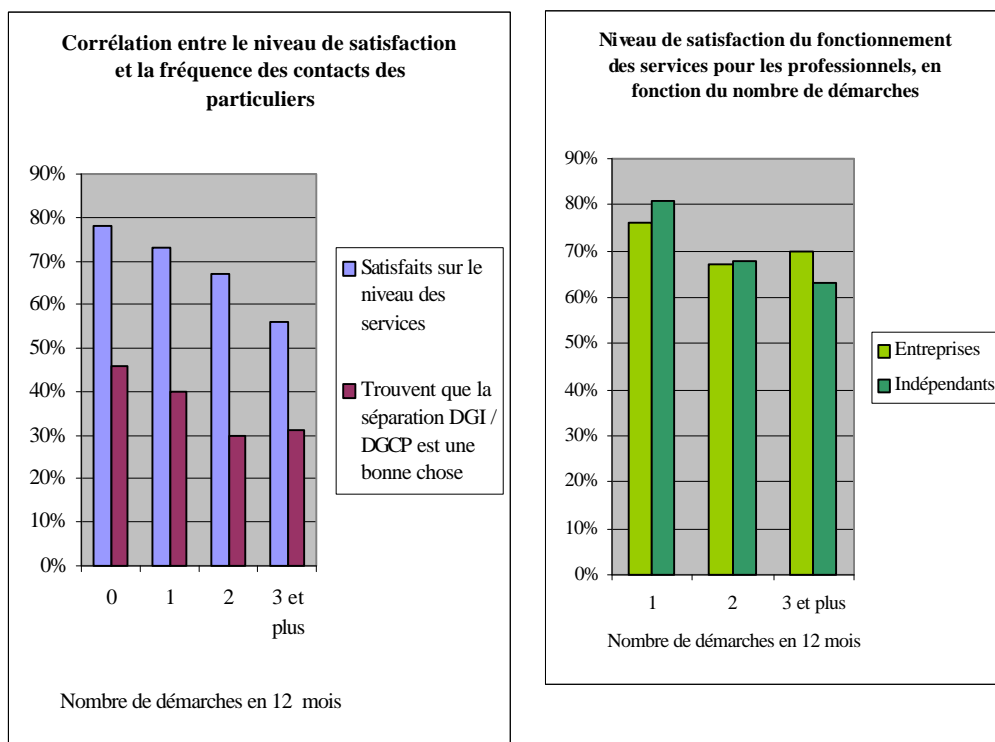
Le graphique se passe à première vue de commentaire. On observe cependant que la préférence pour le déplacement, majoritairement exprimée, croît régulièrement avec l'âge, et concerne aussi des populations situées en dessous de l'âge de la retraite. Il est donc possible que l'attachement relatif au déplacement soit non seulement corrélé avec l'âge, et la liberté d'emploi du temps des publics retraités, mais aussi, à une appartenance culturelle à une **génération** dotée de pratiques et de comportements propres.

Les usagers ayant des contacts fréquents sont ceux qui ont des difficultés de paiement et donc des délais assortis de versements réguliers. Ces situations difficiles génèrent des demandes connexes (réduction d'impôt, réclamations).

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

1.2. L'opinion des usagers sur le niveau des services

Sources : étude SOFRES, pp. 14 et 17 ; étude IFOP, pp. 45 et 47



Pour les particuliers, on observe une corrélation claire entre le nombre de démarches effectuées et, d'une part le niveau de satisfaction sur la qualité des services, d'autre part l'opinion sur la justification de la séparation entre réseaux d'assiette et de recouvrement. On y voit le signe de l'impatience de nos concitoyens face à une organisation peu cohérente.

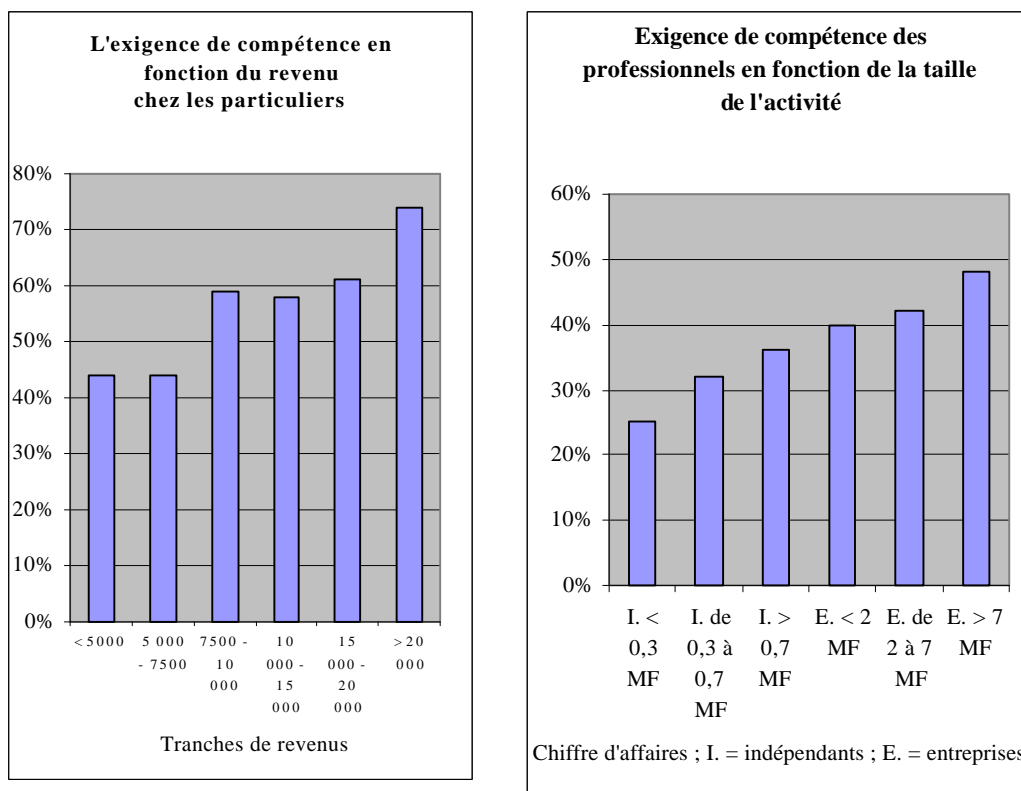
Pour les usagers professionnels, le questionnement de l'enquête IFOP ne permet malheureusement pas de connaître l'appréciation sur la qualité des services pour les redevables n'ayant pas effectué de démarche. La même tendance se dessine toutefois que pour les particuliers, de manière très nette pour les professionnels indépendants.

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

2. LES EXIGENCES ET ATTENTES DES USAGERS

2.1. La compétence

Source : étude SOFRES, p. 19 ; étude IFOP, pp. 107 et 109



L'exigence de compétence des usagers croît en fonction du revenu et de la taille de l'activité pour les usagers professionnels, ce qui s'explique facilement par la complexité croissante des problèmes qu'ils soumettent à l'administration fiscale.

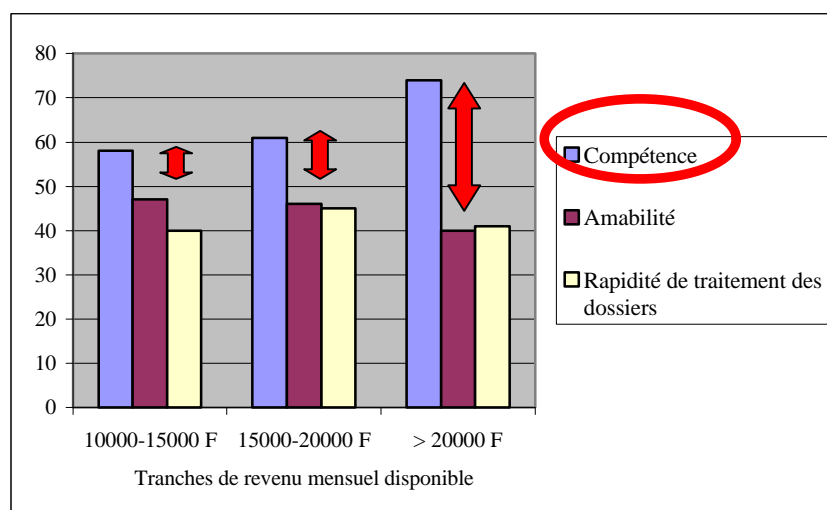
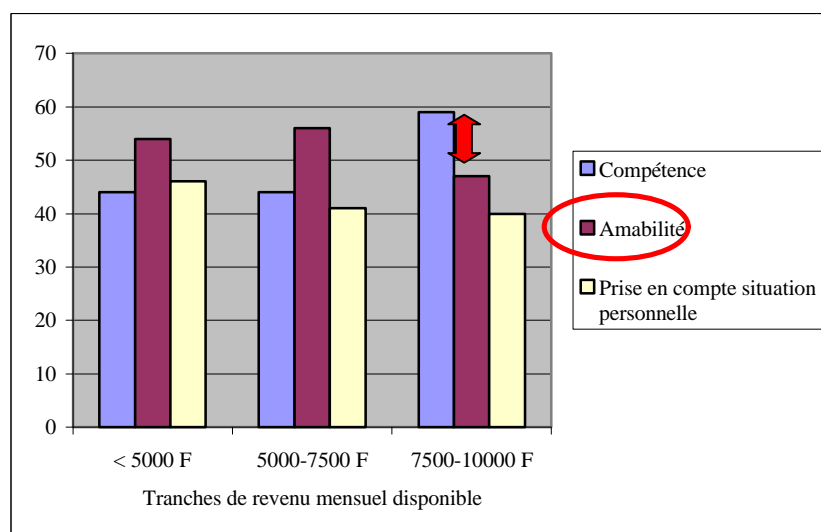
ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

2.2. Classement des attentes des usagers quant aux qualités requises de la part des agents

2.2.1. Les particuliers

Sources : SOFRES, p. 19

Les deux graphiques qui suivent présentent, par catégorie de revenu, les trois qualités principalement attendues des agents de l'administration fiscale, notée chacune en fonction de la part des sondés ayant cité cette qualité comme l'une des « principales qualités » parmi les six proposées par le questionnaire. Par souci de clarté, on a scindé la population en deux graphiques, les trois premières préoccupations n'étant pas identiques dans les deux sous-ensembles.



L'**amabilité** vient clairement au premier rang des contribuables à revenus modestes. La prise en compte de la situation personnelle talonne cette première qualité pour les contribuables les moins favorisés, qui attendent de l'administration fiscale la compréhension de leurs difficultés financières.

La demande de prise en compte de la situation personnelle s'efface des trois premières attentes pour les foyers bénéficiaires de revenus mensuels de plus de 10 000 F par mois.

ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

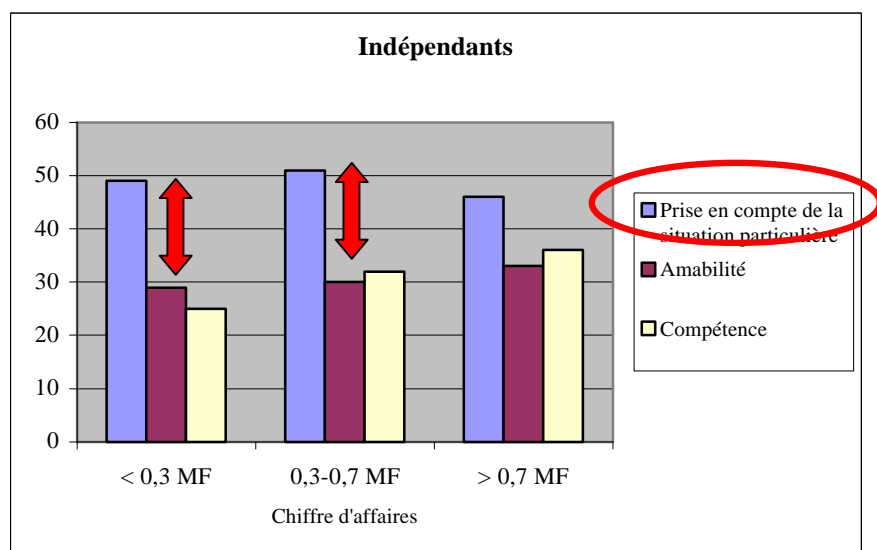
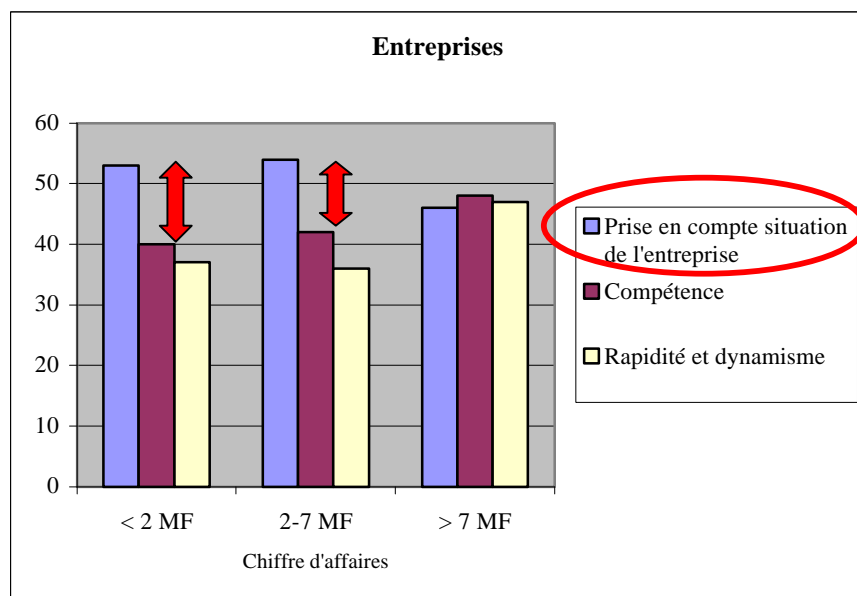
L'exigence de **compétence** vient au troisième rang des attentes des contribuables disposant de moins de 5000 F de revenus mensuels, et au deuxième rang des exigences affirmant se situer dans une fourchette de revenus de 5000 à 7500 F.

Au-dessus de 7 500 F, l'exigence de compétence distancie l'attente exprimée en deuxième rang à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus : elle est 1,9 fois plus citée par les contribuables de plus de 20000 F de revenus que la rapidité de traitement des dossiers (deuxième attente pour cette catégorie), alors qu'elle est 1,2 fois plus citée que l'amabilité (deuxième attente exprimée par cette catégorie) pour les contribuables se situant dans la tranche de 7 500 à 10 000 F.

2.2.2. Les professionnels

Source : étude IFOP, pp. 107-109

Selon une même analyse que pour les particuliers, on a isolé les premières attentes exprimées par les entreprises et les indépendants, dans deux graphiques distincts.



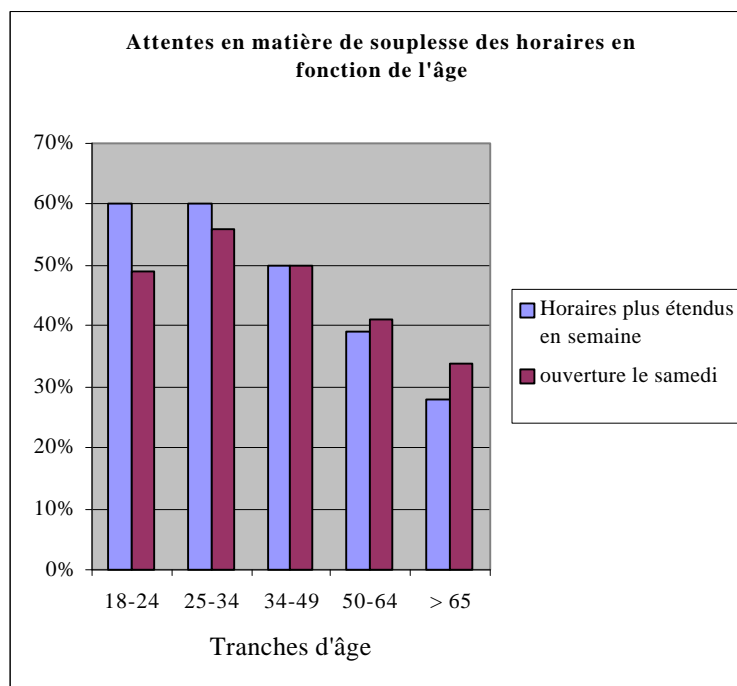
ANNEXE 1.2. ELEMENTS D'ANALYSE TIRES DES ETUDES EXTERNES ET ENQUETES INTERNES (SUITE)

L'exigence de prise en compte de la situation particulière du redevable vient en tête pour toutes les catégories, à l'exception des entreprises réalisant plus de 7 MF de chiffre d'affaires. Cette exigence distancie nettement la seconde attente exprimée par les indépendants.

L'amabilité est une attente importante des indépendants. Elle est remplacée, chez les chefs d'entreprise, par une exigence de rapidité et de dynamisme.

2.3. Les horaires d'ouverture et la disponibilité des services

Source : SOFRES, p. 35



Les partisans de l'ouverture des services le samedi et d'horaires plus étendus en semaine se recrutent principalement parmi les 18-49 ans. L'intérêt pour une disponibilité élargie des services décroît fortement avec l'âge.

ANNEXE 1.3. – ITINERAIRE DES USAGERS POUR 100 PREMIERES DEMARCHES

Le schéma qui suit a été établi à partir des éléments recueillis au moyen de l'enquête **SOFRES** auprès de 1000 usagers. Ces chiffres ont fait l'objet de retraitements, dans le but de tenter une approche de mesure des coûts de nos dysfonctionnements actuels, générateurs pour l'usager de démarches induites. Dans les démarches des usagers, il faut bien, en effet, distinguer la première démarche des démarches induites ou dérivées. Pour l'analyse, on n'a pas distingué les deux réseaux.

On appelle x, y, et z, les premières démarches effectuées respectivement en se déplaçant, par téléphone, ou par courrier. Par hypothèse, puisque l'on étudie le sort des 100 premières démarches, on doit avoir $x + y + z = 100$.

On désigne par ailleurs par X, Y, et Z le nombre total des démarches finalement effectuées pour chacun des modes de contact étudiés, compte tenu des démarches induites et dérivées.

Proportion des contribuables ayant eu recours à tel ou tel type de contact

La donnée de départ était la proportion de particuliers ayant fait une démarche en empruntant tel ou tel média. Cet élément est connu au moyen de l'enquête **SOFRES** :

- 55 % des contribuables ont effectué un ou plusieurs déplacements¹
- 43 % ont eu recours au téléphone, une ou plusieurs fois²
- 33 % ont eu recours au courrier, à une ou plusieurs reprises³

Aucun mode de contact n'étant exclusif l'un de l'autre, un particulier peut avoir eu recours successivement à l'un ou l'autre des trois principaux modes identifiés.

Evaluation des démarches aboutissant

Les proportions des démarches aboutissant à leur bonne fin nous sont données par l'enquête **SOFRES** :

- 67 % des démarches totales effectuées par déplacement (soit $0,67 * X$) trouvent un aboutissement⁴
- 49 % des démarches totales effectuées par téléphone (soit $0,49 * Y$) aboutissent à la résolution du problème⁵
- 50 % des démarches faites par courrier (soit $0,50 * Z$) aboutissent.⁶

¹ Etude **SOFRES**, p. 48

² Etude **SOFRES**, p. 48

³ Etude **SOFRES**, p. 48

⁴ Etude **SOFRES**, p. 63

⁵ D'après l'étude **SOFRES**, p. 59, on sait que 47 % des 45 % d'usagers en contact avec l'administration n'ayant pas eu recours au déplacement, soit 21,15 % de cette population, a réussi une démarche par téléphone. Ce chiffre est égal à 49 % des démarches par téléphone.

⁶ D'après l'étude **SOFRES**, p. 59, on sait que 37 % des 45 % d'usagers en contact avec l'administration sans effectuer de déplacement, soit 16,6 % de cette population, ont réussi leur démarche par courrier. Ce sont donc 50% des 33 % d'usagers ayant choisi d'effectuer leurs démarches par courrier qui ont vu celles-ci aboutir.

ANNEXE 1.3. – ITINERAIRE DES USAGERS POUR 100 PREMIERES DEMARCHES

Evaluation des flux de démarches induites

Certains contacts échouent, soit parce que l'utilisateur ne parvient pas à joindre l'administration (démarche dérivée), soit parce que l'administration n'est pas en mesure de fournir une réponse appropriée à ce mode de contact (démarche induite). Certains éléments sur les flux induits ou dérivés sont directement connus grâce à l'étude SOFRES. Ainsi, on peut évaluer que 35 % des démarches par téléphone débouchent sur un déplacement⁷. D'autres doivent faire l'objet d'hypothèses de travail, nécessairement simplificatrices.

On suppose que les échecs d'une première démarche par courrier induisent pour moitié un appel téléphonique, pour moitié un déplacement, mais pas un nouveau courrier.

On suppose que les échecs d'un premier déplacement engendrent pour moitié un second déplacement (si l'on en croit les témoignages du sondage qualitatif ou l'étude SOFRES sortie des trésoreries) et pour moitié un courrier (les déplacements pouvant donner lieu à envoi ultérieur de pièces justificatives par le contribuable). En revanche, on postule qu'ils ne donnent pas lieu à un appel téléphonique ultérieur. On admet, enfin (ce qui est très simplificateur), que les déplacements aboutissent tous la seconde fois.

Mise en équations et résolution

$$\begin{aligned}x + y + z &= 100 \\X &= x + 0,24 * X + 0,24 * Z \\Y &= y + 0,24 * Z \\Z &= z + 0,16 * X + 0,16 * Y \\X &= 55 \% / 43 \% * Y \\X &= 55 \% / 33 \% * Z\end{aligned}$$

On obtient :	X = 64,5	x = 38
	Y = 50,4	y = 41
	Z = 38,6	z = 21

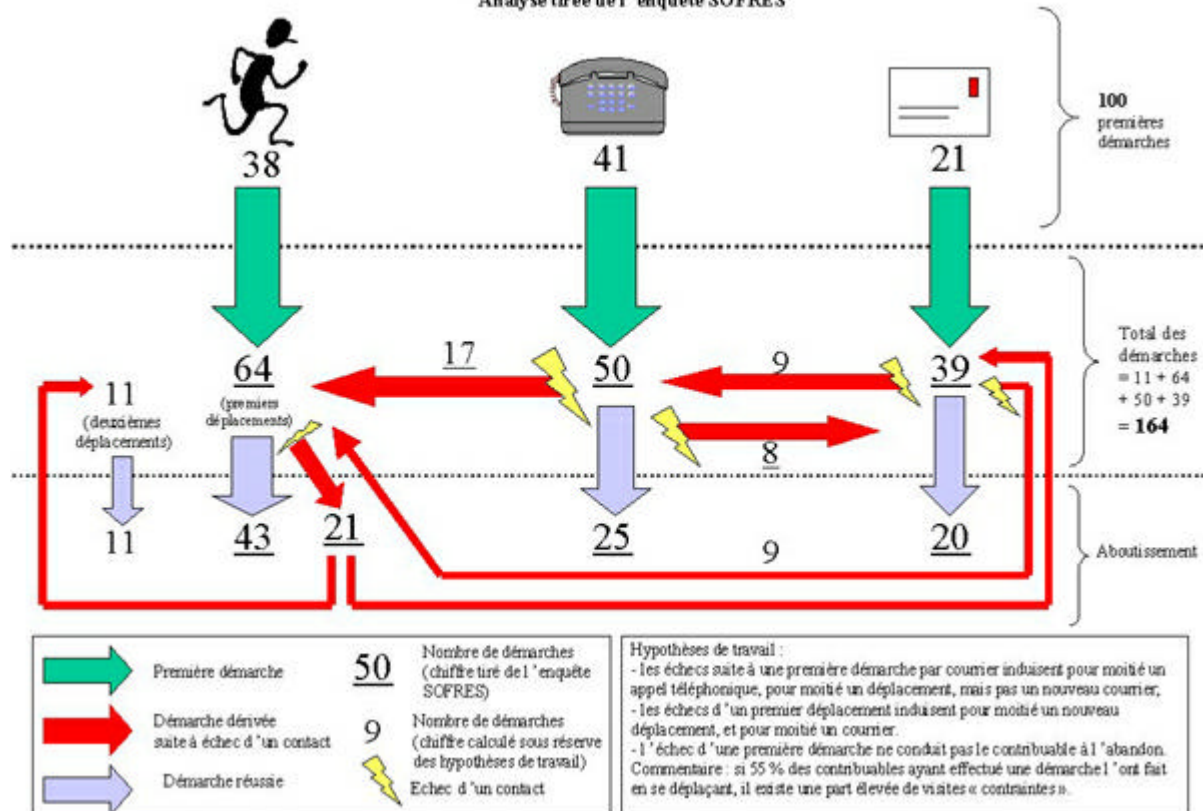
Commentaire

1) La hiérarchie des préférences pour les différents médias change, lorsque l'on s'intéresse au premières démarches : **le téléphone semble légèrement devancer le déplacement, et non être clairement distancé par lui** comme le suggérerait une analyse sommaire à partir des chiffres bruts donnés par l'enquête SOFRES, qui situe le déplacement en première position. Cette interversion de classement indique que notre organisation n'épouse pas exactement les préférences de nos concitoyens, mais les oblige à se déporter vers les déplacements comme moyen ultime de résolution des difficultés.

2) Le nombre total de démarches est nettement supérieur à celui des premières démarches. **Pour 100 premières démarches, on aurait au moins 164 démarches au total.** Cette évaluation est probablement sous-estimée, compte tenu des limites méthodologiques de cette approche, qui méconnaît certains enchaînements de démarches multiples, et des hypothèses simplificatrices retenues. Il corrobore parfaitement d'autres informations de l'étude SOFRES qui semblent indiquer que les particuliers ayant un contact avec l'administration fiscale au cours des douze derniers mois ont au moins accompli **1,64 démarche** effective (estimation également par défaut, car elle suppose qu'aucun contribuable n'a réalisé plus de trois démarches en douze mois).

⁷ Sachant que, d'après l'étude SOFRES, 27 % des 55 % de sondés ayant effectué un déplacement avaient également effectué sans succès une démarche par téléphone, et appartiennent de ce fait aussi aux 43 % d'utilisateurs ayant eu recours au téléphone. On a $0,27 * 0,55 / 0,43 = 35 \%$.

ANNEXE 1.3. - ITINERAIRE DES USAGERS POUR 100 PREMIERES DEMARCHES
Analyse tirée de l'enquête SOFRES



ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC

I. EVALUATION DU VOLUME DES DEPLACEMENTS AUPRES DES TRESORERIES	2
1.1. LA PROPORTION DES CONTRIBUABLES EFFECTUANT UN OU PLUSIEURS DÉPLACEMENT AUPRÈS D'UN POSTE COMPTABLE	2
1.1.1. <i>Les particuliers</i>	2
1.1.2. <i>Les professionnels</i>	2
1.2. LA PROPORTION DE PLURI-DÉPLACEMENTS	3
1.2.1. <i>Les particuliers</i>	3
1.2.2. <i>Les professionnels</i>	4
2. MOTIFS ET MOBILES DES DEPLACEMENTS DES PARTICULIERS	4
2.1.. MOTIFS DES DÉPLACEMENTS : LE SOUHAI T D'UN CONTACT PERSONNALISÉ ET LE MANQUE D'EFFICACITÉ DU SERVICE TÉLÉPHONIQUE.	4
2.1.1. <i>Une très forte proportion de ces personnes n'a pas essayé de résoudre son problème par téléphone : 88%</i>	4
2.1.2.. <i>11% de personnes ont essayé mais n'ont pas pu régler leur problème par téléphone.</i>	5
2.2. MOBILES DES DÉPLACEMENTS : LE POIDS DES OPÉRATIONS D'ENCAISSEMENT	5
3. RÉSULTATS DES DÉMARCHES.....	8
3.1. RÈGLEMENT DES QUESTIONS POSÉES	8
3.2. SATISFACTION DU PUBLIC	8

La présente annexe rapproche les éléments de volumétrie et d'analyse spécifiques au réseau de la comptabilité publique fournis par l'enquête réalisée avec le concours de la **SOFRES à la sortie des trésoreries en octobre 1999**. Les résultats de celle-ci ont été éventuellement croisés avec d'autres études grand public et d'autres sources d'information lorsque les données disponibles par ailleurs permettaient de tels recoupements (enquête SOFRES du mois d'août 1999 sur les Français et la modernisation des services du Trésor public et des impôts ; enquête interne de la DGCP conduite dans 18 départements en août et septembre 1999 ...).

Par convention, on appellera dans les développements qui suivent enquête **SOFRES 1** celle réalisée du sur les plages du 20 au 24 août 1999 sur les Français et la modernisation des services des impôts et du Trésor public, et enquête **SOFRES 2**, celle réalisée du 5 au 15 octobre 1999 auprès des visiteurs d'un échantillon de trésoreries.

Les résultats du sondage SOFRES 2 comportent des biais naturels dont il importe de tenir compte pour mieux apprécier leur portée relative :

- 1) l'enquête concerne uniquement les **visiteurs** auprès de trésoreries, dont le comportement ne saurait être extrapolé à l'ensemble de la population des contribuables ;
- 2) la **date de réalisation de l'enquête**, effectuée au mois d'octobre en période d'échéance d'impôt sur le revenu, a naturellement une incidence sur les motifs des démarches effectuées.

I. EVALUATION DU VOLUME DES DEPLACEMENTS AUPRES DES TRESORERIES

1.1. La proportion des contribuables effectuant un ou plusieurs déplacements auprès d'un poste comptable

1.1.1. Les particuliers

Deux sources sont disponibles pour évaluer la fréquence des contacts des particuliers avec le Trésor public sous la forme d'un déplacement :

- l'enquête SOFRES générale auprès du grand public effectuée en août 1999 (dite SOFRES 1) ;
- l'enquête SOFRES à la sortie des trésoreries effectuée en octobre 1999 (dite SOFRES 2).

Aucune des deux ne permet de répondre, pour l'ensemble de la population, à la question de la fréquence des déplacements. Elles permettent toutes deux, cependant, d'avancer des approximations.

L'enquête SOFRES 1 nous indique que 36 % de nos concitoyens effectuent une démarche auprès d'une administration fiscale, dont 55 % par le moyen d'un ou plusieurs déplacements. On suppose que ces contacts se répartissent à égalité entre le Trésor public et les services fiscaux. On obtient alors, en combinant ces chiffres, **une proportion de 10 % de nos concitoyens qui effectueraient des déplacements auprès d'un poste comptable¹.**

Une autre approche, au moyen de la même étude, conduit à une estimation un peu plus basse. On retient la même proportion de 36 %. On suppose – hypothèse simplificatrice- que les particuliers n'ont pas commis d'erreur à la question sur la nature du service contacté. On en retire que 38 % des particuliers ayant fait des démarches ont contacté les services du Trésor public. Or, on apprend aussi par l'enquête SOFRES 1 que 53 % de ceux qui ont été en contact avec le Trésor public ont accompli leur démarche en se déplaçant. En combinant ces différents chiffres, on parvient à une proportion de **7,2 % de nos concitoyens ayant effectué un déplacement auprès du Trésor public.**

Dans la suite, pour neutraliser ces approximations, on retiendra le chiffre de 10 %.

1.1.2. Les professionnels

L'enquête IFOP nous indique, pour les chefs d'entreprise et les indépendants interrogés, la part de ceux ayant effectué une démarche auprès d'une trésorerie, et, parmi ceux-ci, la proportion de ceux ayant effectué un déplacement. Il en ressort un chiffre relativement robuste, à la seule réserve de la capacité des interrogés à bien discerner les services fiscaux de ceux de la DGCP : les déplacements au cours des 12 derniers mois ont concerné **11,5 % des chefs d'entreprise et 10 % des indépendants.**

¹ On rappelle que, d'après l'enquête SOFRES 1, 14 % de nos concitoyens ont eu un contact par courrier, téléphone ou en se déplaçant, avec le Trésor public.

ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC

1.2. La proportion de pluri-déplacements

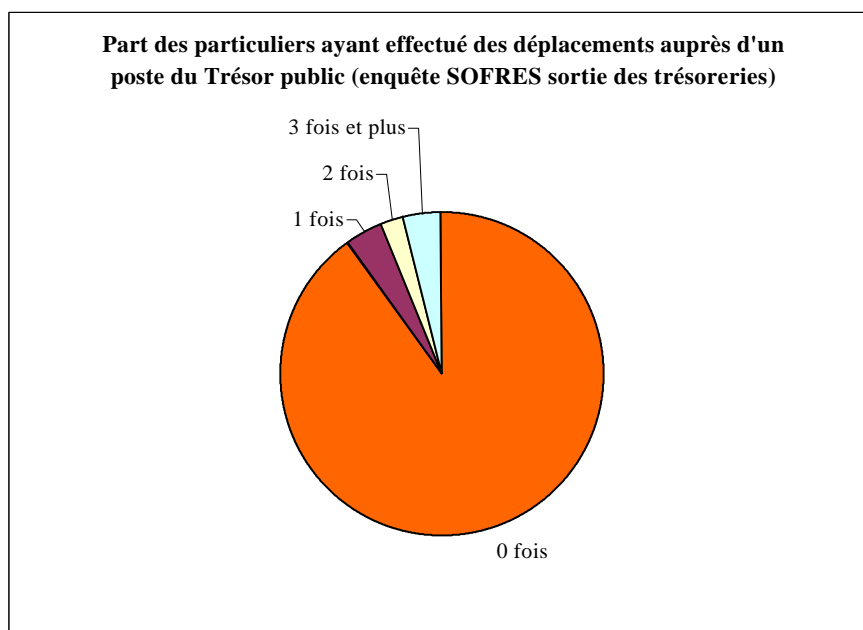
1.2.1. Les particuliers

L'enquête SOFRES 1 nous donne le nombre de démarches effectuées pour les usagers du Trésor public d'une part, et pour ceux effectuant des déplacements d'autre part. Les deux critères ne sont pas croisés. On lit dans la ligne SOFRES 1 du tableau qui suit les résultats tirés de l'exploitation des nombres de démarches effectuées auprès du Trésor public (on fait ici l'hypothèse que l'on observe le même nombre de démarches quel que soit le mode de contact), et dans la ligne SOFRES 1 bis ceux tirés de l'analyse des nombres de déplacements (on fait alors l'hypothèse que la propension des usagers à se déplacer ne varie pas de manière significative d'un réseau à l'autre).

L'enquête SOFRES 2 nous livre des résultats plus détaillés sur le nombre de déplacements effectués par les contribuables en visite dans les trésoreries de l'échantillon.

Quelle que soit la source, les ordres de grandeur sont relativement similaires.

	0 fois	1 fois	2 fois	3 fois et plus
SOFRES 1	90,0%	4,2%	3,0%	2,8%
SOFRES 1 bis	90,0%	4,8%	2,9%	2,2%
SOFRES 2	90,0%	4,0%	2,2%	3,8%



ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC

1.2.2. Les professionnels

L'enquête IFOP, de la même manière que SOFRES 1, ne nous indique pas le nombre de déplacements effectués pour les usagers professionnels des trésoreries. En supposant que la propension à effectuer plusieurs démarches est identique selon le mode de contact, on obtient les évaluations suivantes :

	0 fois	1 fois	2 fois	3 fois
Entreprises	88,5%	4,5%	1,5%	5,4%
Indépendants	90,1%	3,7%	2,2%	4,1%

* *

Pour les professionnels et pour les particuliers, et quelles que soient les approximations de mesure, on relève que seule une proportion très minoritaire des contribuables se déplace auprès de postes du réseau du Trésor public. **Moins de 5 % des particuliers et de 7 % des professionnels se déplacent plus d'une fois par an auprès d'un poste du Trésor public.**

2. MOTIFS ET MOBILES DES DEPLACEMENTS DES PARTICULIERS

2.1.. Motifs des déplacements : le souhait d'un contact personnalisé et le manque d'efficacité du service téléphonique.

2.1.1. Une très forte proportion de ces personnes n'a pas essayé de résoudre son problème par téléphone : 88%.

Source : enquête SOFRES 2

Cela peut provenir de deux facteurs, qui représentent une part équivalente des réponses des personnes interrogées (le total dépasse 100% car plusieurs réponses ont pu être fournies) :

- **un comportement subjectif des usagers: la crainte de l'administration fiscale** conduirait les usagers à remettre des paiements en main propre et à rechercher un contact humain, jugé plus rassurant qu'une voix anonyme au téléphone.

Crainte de l'administration / Goût du contact	
Souhait d'un contact personnalisé	43%
Souhait d'une trace écrite	5%
Souhait de remettre en main propre un paiement	5%
Souhait de remettre en main propre une pièce justificative	7%
TOTAL	60%

- **une raison objective implicitement exprimée : la faible efficacité du service de renseignement téléphonique**, bien que les questions posées ne formulent pas clairement cette possibilité.:

ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC

Faible efficacité des modes de communication alternatifs	
« vous ne pouviez faire cette demande qu'en vous déplaçant »	36%
« vous pensiez que c'était trop compliqué »	5%
« vous n'y avez pas pensé »	6%
« Préfère se déplacer »	3%
« Sans réponse »	3%
« Problème trop confidentiel »	1%
TOTAL	54%

En effet, si les usagers ne pensent plus au téléphone, c'est qu'ils peuvent supposer que le service n'est pas de qualité satisfaisante. Il en est de même s'ils considèrent leur problème comme trop compliqué, confidentiel, ou que leur demande « *ne peut être faite qu'en se déplaçant* ». Pourtant, seules 6% des demandes de déplacement résultent d'un besoin de l'administration (voir plus loin), le motif du déplacement est donc que la qualité du service téléphonique est jugée insuffisante, puisque le téléphone ou le courrier pourraient suffire.

Cette supposition d'une mauvaise qualité de l'accueil téléphonique est confirmée par les résultats de l'enquête téléphonique réalisée par France Télécom (voir ci-après).

2.1.2.. 11% de personnes ont essayé mais n'ont pas pu régler leur problème par téléphone.

Les raisons de l'échec du contact téléphonique sont les suivantes : l'administration aurait demandé à l'utilisateur de se déplacer (47% des cas), d'écrire (11%), soit au total 6% des 11%.

Les autres réponses (46% soit 5% du total des personnes de l'échantillon) témoignent de dysfonctionnements dans le service téléphonique (dont 23% de non réponse ou réponses insatisfaisantes, et 23% d'autres réponses).

Les personnes ayant parfois fourni plusieurs réponses, il n'est pas possible de pousser plus loin les regroupements de chiffres.

2.2. Mobiles des déplacements : le poids des opérations d'encaissement

1

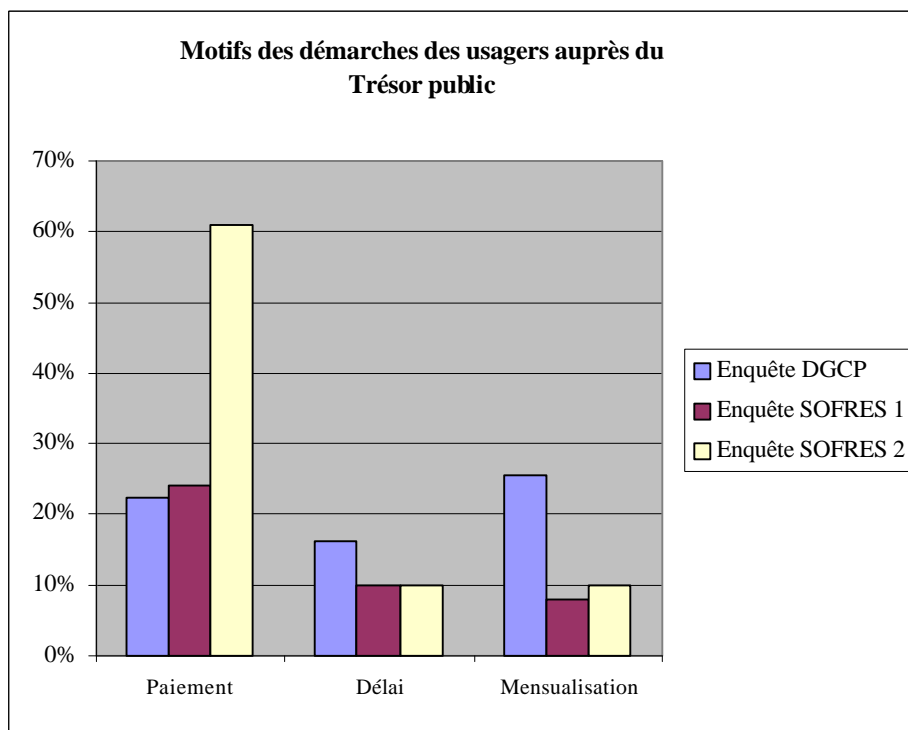
D'après l'enquête SOFRES 2, les usagers viennent dans un poste comptable avant tout payer : 61%, seulement 10% souhaitant une réduction d'impôt, 8% corriger une erreur, et 10% venant au sujet de la mensualisation.

Ces proportions paraissent peu robustes dans l'ensemble, et très liées à un effet de saisonnalité. L'enquête interne réalisée par la DGCP dans 18 départements et l'enquête SOFRES 1 permettent de relativiser le poids des opérations d'encaissement. L'enquête SOFRES 1 ne fournit pas des éléments de réponse directs sur la motivation des déplacements auprès du Trésor public ; on a donc procédé par combinaison des données sur les motifs de démarche avec le Trésor public d'une part², avec celles sur le mode de contact utilisé pour tel type de démarche d'autre part³.

² Etude SOFRES 1, page 55, ligne « Trésor public ».

³ Etude SOFRES 1, p. 50, rubrique « Motif de la démarche ». Cette rubrique nous apprend par exemple que 72 % des démarches au sujet d'un paiement se font par déplacement. On suppose que la préférence pour un mode de contact dépend plus du type de démarche que du réseau concerné, et que les résultats affichés dans cette

ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC



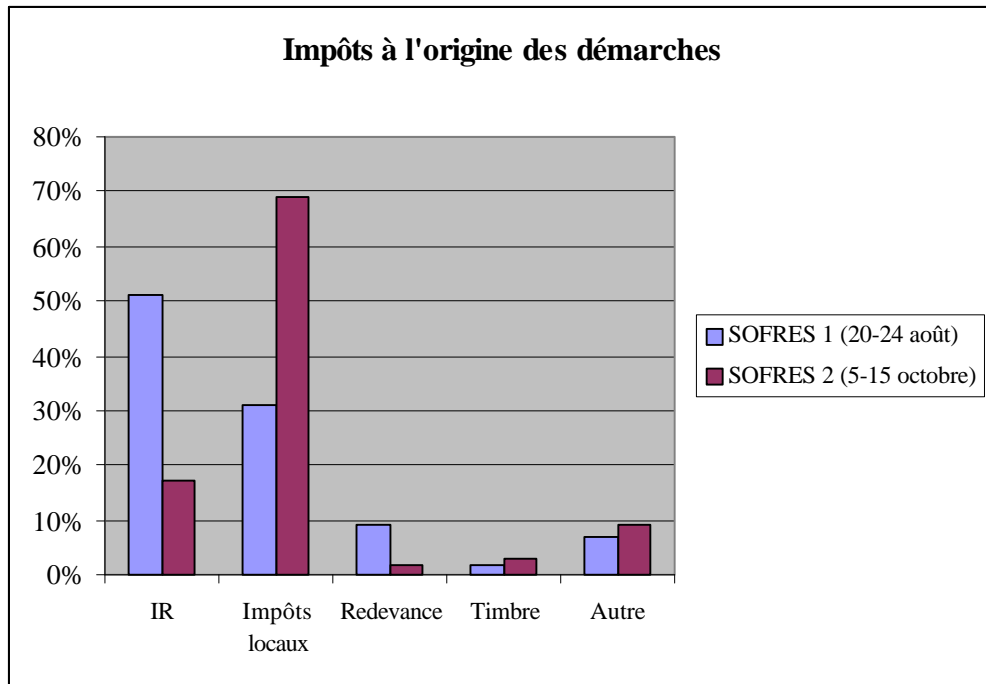
Les paiements, en toute hypothèse, forment une part substantielle des contacts, de l'ordre de 20 à 25 %. Les questions liées à la mensualisation représentent une part des contacts voisine, voire légèrement supérieure, à ceux liés à des questions de délai de paiement. Cet élément confirme l'intuition de la **charge importante que représente la gestion des contrats de mensualisation** dans l'activité des postes comptables en relations avec le public.

Les démarches repérées dans l'enquête SOFRES 2 sont très fortement concentrées sur les impôts locaux : TH, TF (69%), avec seulement 17% de demandes sur l'IR. **La saison de réalisation de l'enquête explique largement cette caractéristique.**

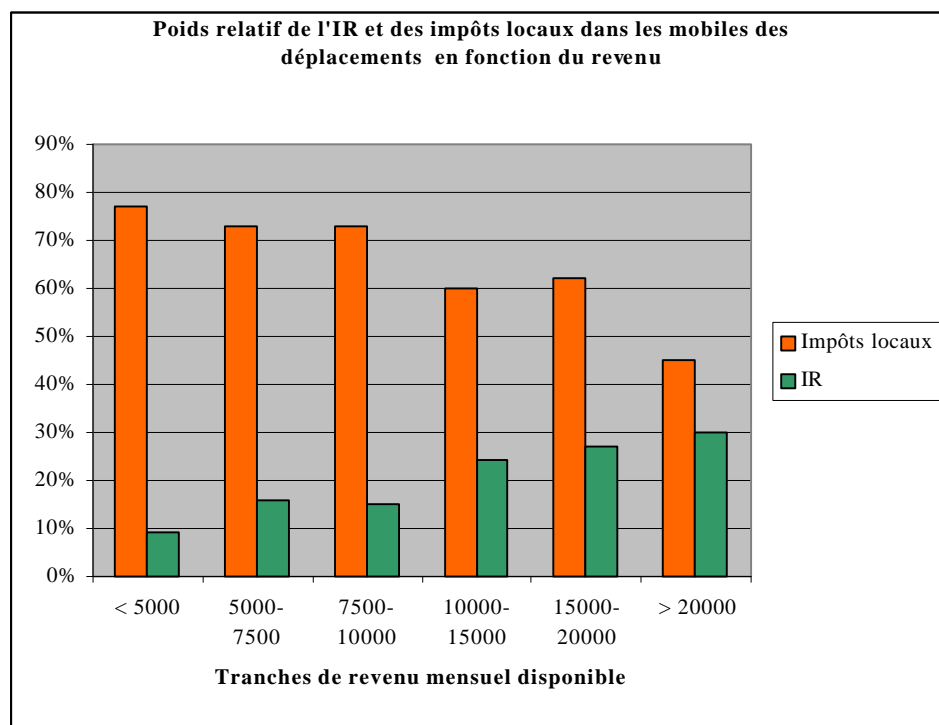
L'enquête SOFRES 1 ne permet pas d'isoler les impôts ayant suscité des déplacements auprès des services du Trésor public, mais simplement ceux qui ont été à l'origine de démarches, quel que soit le mode de contact utilisé. A cette réserve près, qui altère la validité de la comparaison, on observe des différences sensibles entre les résultats obtenus à l'occasion des deux sondages effectués à des dates différentes, le premier portant en outre sur les motifs des démarches effectuées au cours des douze derniers mois, et non sur le mobile du déplacement effectué au moment du sondage, comme dans le cas de l'enquête SOFRES 2.

rubrique, qui ne distinguent pas Trésor public et services fiscaux, s'appliquent de manière assez homogène aux deux réseaux. Les calculs effectués permettent de redresser légèrement la part des opérations de paiement dans les motifs de déplacement, par rapport à celle qu'elle occupe dans l'ensemble des contacts avec le Trésor public.

ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC



Les mobiles des déplacements identifiés par l'enquête SOFRES 2 varient naturellement selon la tranche de revenu d'appartenance. Les impôts locaux représentent une proportion écrasante des mobiles de déplacement des contribuables de situation modeste disposant de moins de 10 000 F de revenus mensuels.



ANNEXE 1.4. – LES DEPLACEMENTS DES USAGERS AUPRES DU TRESOR PUBLIC

Les usagers ayant des contacts fréquents sont ceux qui ont des difficultés de paiement et donc des délais assortis de versements réguliers. Ces situations difficiles génèrent des demandes connexes (réduction d'impôt, réclamations).

On observe enfin une part significative de démarches accomplies en parallèle dans l'autre réseau : **36% des usagers ont fait une démarche auprès des services fiscaux, également en se déplaçant** (82% des démarches).

3. RESULTATS DES DEMARCHES

3.1. Règlement des questions posées

D'après l'enquête SOFRES 2, 77% des problèmes sont définitivement réglés à l'occasion du déplacement, avec un taux d'échec de 19% (obligation de revenir une autre fois). Il est toutefois peu pertinent d'inclure les paiements dans la catégorie des problèmes à résoudre, car par définition un paiement intégral résoudra le problème de la cote impayée.

Quand on exclut du calcul les démarches de paiement, le taux de succès des déplacements tombe à 62 %.

Il convient toutefois de s'entendre sur les définitions : un problème non résolu pour l'utilisateur suite à un refus de délai ou de correction d'une information ne sont pas obligatoirement des questions non résolues pour l'administration, si l'utilisateur est en tort. Le fait que 72% des visiteurs considèrent que l'administration « *prend en compte leur situation personnelle* » et que 88% pensent que les agents « *font du mieux qu'ils peuvent* » tendrait à montrer que la non résolution des problèmes tient à des problèmes d'organisation, et non à des questions de qualité des efforts et des diligences des services.

Apparemment, un tiers des usagers pour lesquels le déplacement n'a pas permis de résoudre le problème sont obligés de revenir parce qu'ils leur manquait des pièces justificatives, et un cinquième sont obligés de se rendre au centre des impôts.

3.2. Satisfaction du public

Les usagers sont apparemment satisfaits de l'accueil (93% des usagers qui se sont déplacés). La synthèse de l'enquête « contact » fait apparaître un taux légèrement inférieur (87% de suite donnée immédiatement à l'utilisateur).

Même sans rendez-vous (98%), le temps d'attente est plus que raisonnable en moyenne : seulement 3% attendent plus d'un quart d'heure et aucun la demi-heure.

Seulement 2% des rendez vous durent plus de 15 minutes et aucun plus de 30 minutes. Le fait que 71% des contacts durent moins de 5 minutes témoignent de ce que le service rendu comporte le plus souvent une valeur ajoutée limitée dans pratiquement les trois quarts des cas. On peut en effet considérer que les réponses à forte valeur ajoutée supposent un examen de la situation du contribuable qui dépasse les 15 minutes, or les contacts entrant dans cette catégorie ne représentent que 2% des cas.

**ANNEXE 1.5. - RESULTATS DE L'ENQUETE CONJOINTE DGI / DGCP
DANS LE PAS DE CALAIS**

La Trésorerie générale et la Direction des services fiscaux ont mené conjointement une enquête pendant 5 semaines en août septembre 1999 (transmise directement à la mission 2003), auprès de deux centres des impôts, Saint Pol sur Ternoise et Boulogne sur Mer et les postes comptables inclus dans les ressorts de ces CDI, soit une zone rurale (Saint Pol) et une zone urbaine (Boulogne sur Mer).

L'intérêt de cette étude, **très limitée dans son périmètre géographique**, est celui d'une **démarche conjointe** : les structures de la DGI et de la DGCP ont été soumises exactement au même questionnement.

Le matériau qu'elle fournit est suffisamment riche pour que les principales conclusions de cette étude méritent de figurer en annexe. Toutefois, la mission a renoncé à toute extrapolation, nécessairement hasardeuse, à partir de ces données locales.

Nombre de cotes prises en charge	Zone rurale (Saint Pol)	Zone urbaine (Boulogne)	PEC total
IR	28 268	79 168	107 436
TH	25 770	74 240	100 010
TF	48 694	56 216	104 910
TP	2 439	6 696	9 135
TOTAL	105 171	216 320	321 491

Il en ressort les constats suivants :

- **l'essentiel des demandes de renseignement et des réclamations, en nombre, concerne la DGI**

	Part de la DGCP	Part de la DGI
Demandes de renseignement et réclamations	31,4%	68,6%

- **Les demandes de renseignement et les réclamations concernent un nombre limité de cotes, particulièrement à la DGCP**

% des cotes prises en charge			
Demandes adressées à la DGCP	% des cotes	Demandes adressées à la DGI	% des cotes
3024	0,94%	6618	2,06%

- **Ce constat concerne les zones rurales autant que les zones urbaines**

Zone rurale				Zone urbaine				TOTAL			
DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes	DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes	DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes
872	0,83%	2024	1,92%	2152	2,05%	4594	2,12%	3024	0,94%	6618	2,06%

• **Les demandes concernent essentiellement l'impôt sur le revenu**

Ce constat n'est pas étonnant puisque les premiers rôles sont sortis fin juillet. Pour tous les impôts à l'exception de la taxe professionnelle et de la TH, les demandes sont prioritairement adressées à la DGI.

Nombre de demandes par impôt	Zone rurale				Zone urbaine				TOTAL			
	DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes	DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes	DGCP	% des cotes	DGI	% des cotes
IR	648	2,29%	1162	4,11%	1507	1,90%	2549	3,22%	2155	2,01%	3711	3,45%
TH	57	0,22%	104	0,40%	142	0,19%	67	0,09%	199	0,20%	171	0,17%
TF	123	0,25%	402	0,83%	240	0,43%	216	0,38%	363	0,35%	618	0,59%
TP	7	0,29%	4	0,16%	28	0,42%	15	0,22%	35	0,38%	19	0,21%
TOTAL	872	0,83%	2024	1,92%	2152	0,99%	4594	2,12%	3024	0,94%	6618	2,06%

• **Les taux de satisfaction des demandes apparaissent comme supérieurs à la DGI qu'à la DGCP**

Taux de satisfaction immédiat des demandes			
	Zone rurale	Zone urbaine	Total pondéré
DGCP	89,45%	94,38%	92,96%
DGI	100,00%	100,00%	100,00%

La DGI semble répondre de manière plus satisfaisante que la DGCP aux demandes des contribuables, ce qui est probablement dû à la présence de spécialistes de la matière fiscale, et également au fait que les contribuables sont plus nombreux à s'adresser à tort à leur trésorerie pour un problème d'assiette (25% des demandes), qu'ils ne le font à tort à la DGI pour des questions liées au recouvrement (4 à 9% des contribuables).

Toutefois on peut s'étonner du caractère très élevé de ces taux, particulièrement du taux de 100% relevé à la DGI.

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

I. RESSOURCES HUMAINES TOTALES	2
II. MOYENS BUDGÉTAIRES.....	2
III. PRINCIPALES DONNÉES RELATIVES À L'ÉTABLISSEMENT ET AU RECOUVREMENT DE L'IMPÔT	3
A. TRAVAUX D'ASSIETTE RÉALISÉS PAR LA DGI	3
1. Nombre de déclarations traitées et d'avis d'imposition émis.....	3
2. Contrôle fiscal.....	3
3. Le contentieux	4
B. LE RECOUVREMENT.....	5
1. Les charges des deux réseaux.....	5
2. Les montants recouvrés.....	6
3. Les taux de recouvrement.....	6
4. L'action en recouvrement.....	7

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

I. RESSOURCES HUMAINES TOTALES

Effectifs réels de la DGI en 1998 (source : rapport d'activité de la DGI)							
	A		B		C		Total
	Nombre	% de l'effectif total	Nombre	% de l'effectif total	Nombre	% de l'effectif total	Nombre
Femmes	7 724	9,2%	15 028	17,9%	31 590	37,7%	54 342
Hommes	11 571	13,8%	9 258	11,1%	8 571	10,2%	29 400
Total	19 295	23,0%	24 286	29,0%	40 161	48,0%	83 742

Effectifs réels de la DGCP en 1998 (source : bilan social du MEFI)							
	A		B		C		Total
	Nombre	% de l'effectif total	Nombre	% de l'effectif total	Nombre	% de l'effectif total	Nombre
Femmes	3 670	6%	13 458	23%	23 772	40%	40 901
Hommes	5 635	9%	5 809	10%	7 096	12%	18 540
Total	9 305	16%	19 268	32%	30 866	52%	59 439

II. MOYENS BUDGETAIRES

Budget 1998 de la DGI (source : rapport d'activité de la DGI)		
	Montant*	% du total
Dépenses de personnel	17,1	81,8%
Dépenses informatiques	0,6	2,9%
Dépenses de fonctionnement courant	3	14,4%
Dépenses d'équipement	0,2	1%
Total	20,9	100%

* En milliards de Francs

Budget 1998 de la DGCP (source : rapport d'activité de la DGCP)		
	Montant	% du total
Dépenses de personnel	9,25	74%
Dépenses informatiques	0,625	5%
Dépenses de fonctionnement courant	2	16%
Redevance	0,5	4%
Investissement	0,125	1%
Total	12,5	100%

* En milliards de Francs

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

III. PRINCIPALES DONNEES RELATIVES A L'ETABLISSEMENT ET AU RECOUVREMENT DE L'IMPOT

A. Travaux d'assiette réalisés par la DGI

1. Nombre de déclarations traitées et d'avis d'imposition émis

Traitement des déclarations et émission des avis d'imposition par la DGI en 1998	
Nombre de déclarations d'impôt sur le revenu traitées	31 215 546
■ dont non imposables	14 527 646
■ dont notifications de restitution	1 265 077
Nombre d'entreprises imposables à la TVA	3 278 372
■ dont régime réel normal (12 déclarations par an)	1 070 901
■ dont régime simplifié	1 447 015
■ dont autres (forfait, micro, régime simplifié agricole)	760 456
Nombre d'avis d'imposition à la taxe d'habitation	23 598 460
Nombre d'avis d'imposition à la taxe foncière	24 451 689
Taxe professionnelle	
■ Nombre d'avis d'imposition	3 101 158
■ nombre d'avis d'acompte	1 062 470

Source : rapport d'activité 1998 de la DGI

2. Contrôle fiscal

a) Nombre de contrôles fiscaux externes et résultats financiers

Résultats 1998 du contrôle fiscal (nombre de contrôles)	
Nombre de vérifications de comptabilités	
- vérifications générales	41 809
■ dont VEDI arrêtées	2 531
■ dont vérifications simples	1 908
■ dont vérifications ponctuelles	4 162
Examens contradictoire de situations fiscales personnelles	4 658

Source : rapport d'activité 1998 de la DGI

Résultats 1998 du contrôle fiscal (en millions de francs)	
Vérifications de comptabilités	
■ Droits nets rappelés	48 005
■ Pénalités	15 162
■ Droits simples et pénalités	63 167
Examens contradictoires de situations fiscales personnelles	
■ Droits nets rappelés	2 931
■ Pénalités	1 472
■ Droits simples et pénalités	4 403
Total général (droits simples et pénalités)	67 570

Source : rapport d'activité 1998 de la DGI

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

b) Montant des rappels effectués suite à contrôle sur pièces

Rappels suite à CSP (en millions de francs)			
	1996	1997	1998
Impôt sur les sociétés	3 130	3 112	3 134
Impôt sur le revenu	8 256	8 870	8 837
Taxes sur le chiffre d'affaires	6 691	6 574	5 978
Droits d'enregistrement	3 477	3 601	3 815
ISF	288	336	309
Impôts divers	66	58	48
Total	21 908	22 551	21 881

c) Actions pénales

Nombre d'opérations par nature		
	1997	1998
Défaut de déclaration	433	401
Dissimulation de recettes	413	468
Réalisation d'opérations fictives	8	4
Autres fraudes	8	3
Total	862	876

3. Le contentieux

Nombre de réclamations contentieuses reçues par les services de la DGI			
	1997	1998	% de variation
Impôt sur le revenu	936 696	898 697	- 4,1
Autres impôts directs	60 608	58 683	- 3,2
Droits d'enregistrement	73 970	96 614	+ 30,6
Taxes sur le chiffres d'affaires	71 276	65 962	- 7,5
Taxes foncières	344 577	328 410	- 4,7
Taxe d'habitation	1 188 957	1 083 899	- 8,8
Taxe professionnelle et autres taxes locales	649 286	609 019	- 6,2
Total	3 325 370	3 141 284	- 5,5

Nombre de demandes gracieuses reçues par la DGI			
	1997	1998	Variation
Impôts directs	109 593	113 646	+ 3,7
Droits d'enregistrement	48 048	41 108	- 14,4
Taxes sur le chiffres d'affaires	263 709	251 147	- 4,8
Taxes foncières	82 883	85 910	+ 3,7
Taxe d'habitation	521 720	495 094	- 5,1
Taxe professionnelle et autres taxes locales	17 297	15 982	- 7,6
Total	1 043 250	1 002 887	- 3,9

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

B. Le recouvrement

1. Les charges des deux réseaux

Principales charges nationales du réseau DGI		
	1 992	1 997
Redevables TVA réel normal	1 040 877	1 058 857
Redevables TVA réel simplifié	1 236 201	1 422 234
Redevables TVA forfaitaires	277 234	146 958
Redevables TVA micro-BIC et spécial BNC		128 179
Total	2 554 312	2 756 228
Successions principales (1) imposables	119 136	130 360
Successions principales (1) non imposables	166 802	193 302
Total	285 938	323 662
Vignettes payantes délivrées (2)	29 967 563	32 484 020
Taxe sur les véhicules de sociétés	97 531	100 320
Taxe d'apprentissage	1 026 288	1 120 293
Participation des employeurs à l'effort de construction	187 057	1 211 377
Nombre de procédures collectives ouvertes	43 473	55 156
Nombre d'AMR (3)	2 417 237	1 729 977
Total actes ayant donné lieu à rédaction d'un extrait (4)	1 075 903	1 193 830

(1) non compris les déclarations des RCH

(2) y compris par les débiteurs de tabacs

(3) la baisse du nombre des AMR s'explique par le passage à l'AMR multicréances

(4) le cas échéant par l'usager

Principales charges nationales du réseau DGCP (en nombre d'articles(2))		
	1 994	1 997
Impositions initiales émises par voie de rôle		
Impôt sur le revenu	14 920 000	15 700 000
Taxe d'habitation	24 640 000	28 620 000
Taxe professionnelle	3 250 000	3 270 000
Taxes foncières	24 520 000	26 410 000
Autres taxes (1)	70 000	70 000
Sous total impôts émis par voie de rôle	64 400 000	74 070 000
Rôles supplémentaires émis suite à contrôle fiscal		
Impôt sur le revenu (contrôle fiscal externe)	54 000	70 000
Impôt sur le revenu (CSP)	995 000	1 297 000
Impôt sur les sociétés (contrôle fiscal externe)	32 000	51 000
Impôt sur les sociétés (CSP)	91 000	205 000
Sous-total rôles émis suite à contrôle fiscal	1 172 000	1 623 000

(1) Taxe sur les pylones, taxe de balayage...

(2) c'est à dire compte non tenu de l'activité d'encaissements des impôts autoliquidés (IS, TS, Cf. ci-après)

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

2. Les montants recouvrés

Recouvrements effectués par le réseau comptable de la DGI (en millions de francs)		
	1997	1998
Impôts directs	34 364	35 044
Enregistrement	81 845	79 357
Timbre et assimilés	12 441	13 231
TVA	666 780	717 617
Autres	381	419
Total impôts d'Etat	795 811	845 668
Recettes non fiscales	6 733	7 487
Total des recouvrements au profit de l'Etat	802 543	853 153
Vignette	13 460	13 899
Autres droits	75 361	95 892
Total des recouvrements au profit des collectivités locales et organismes divers	88 821	109 791
Total général	891 364	962 944

Source : rapport d'activité de la DGI

Recouvrements effectués par le réseau comptable de la DGCP (en millions de francs)		
	1997	1998
Impôt sur le revenu	293 000	304 000
Autres impôts d'Etat et impôt sur les sociétés sur rôle	49 000	52 000
Impôt sur les sociétés	202 000	226 000
Taxe sur les salaires	46 000	47 000
Total des recouvrements au profit de l'Etat	590 000	629 000
Impôts locaux	341 000	355 000
Total des recouvrement au profit des collectivités locales et organismes divers	341 000	355 000
Total général	931 000	984 000

Source : rapport d'activité de la DGCP

3. Les taux de recouvrement

a) Taux de recouvrement spontané

Taux de recouvrement spontané de la DGCP en 1998						
	En montant			En nombre		
	Prises en charge	Taux de recouvrement	Restes à recouvrer	Nombre d'articles	Recouvrés en amiable	Restes à recouvrer
IR	271 088	93,79%	16 835	14 762 555	89,61%	1 533 575
TH	69 173	90,80%	6 364	22 972 779	85,52%	3 327 549
TF	110 329	92,03%	8 793	23 659 509	91,51%	2 008 850
TP	173 719	72,86%	47 147	3 143 980	72,06%	878 311
Total	624 309	87,30%	79 139	64 538 823	88%	7 748 285

Source : annuaire statistique du recouvrement 1998 (Trésor public)

S'agissant de la DGI, le coefficient de paiement à l'échéance (paiements à l'échéance/charges brutes x 100), tous impôts confondus, s'est élevé à 96,32% en 1998.

b) Taux de recouvrement des cotes émises suite à contrôle fiscal externe

Recouvrement des rappels au 31/12 de l'année qui suit celle de la mise en recouvrement	
	1998*
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	34%
TVA	60%

* Source : rapport d'activité de la DGI

ANNEXE 2.1. – ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

D'après l'annuaire statistique du recouvrement 1998 (Trésor public), les rappels pris en charge par le réseau de la DGCP entre 1994 et 1998 ayant donné lieu à un paiement effectif représentent 32,88% du total des prises charge : 10,51% ont été dégrevés, 4,38% admis en non-valeur, 30,78% faisant l'objet de suspension légale de poursuite et 21,45% pour lesquels l'action en recouvrement se poursuit.

4. L'action en recouvrement

Le tableau ci-dessous permet de mettre en regard les actes de poursuite effectués par la DGCP et par la DGI et d'en comparer le nombre et l'évolution depuis 1995.

Poursuites et sécurités (hors amendes, produits divers, produits locaux et redevance)								
	1995			1998			DGCP Var 95-98	DGI Var 95-98
	DGCP	DGI	Total	DGCP	DGI	Total		
Commandements / Mises en demeure	5 285 534	1 076 599	6 362 133	5 228 287	1 554 326	6 782 613	-1%	44%
PV de perquisition	nc	nc	nc	26 498	nc	nc	ns	ns
PV de recherche	nc	nc	nc	2 814	nc	nc	ns	ns
ATD	2 281 314	593 270	2 874 584	2 749 783	556 765	3 306 548	21%	-6%
Saisies attributions	5 002	1 287	6 289	5 326	1 900	7 477	6%	67%
Saisies ventes	1 172 264	46 070	1 218 334	1 078 256	41 303	1 126 647	-8%	5%
- Saisies ventes pratiquées	nc	nc	nc	141 861	nc	ns	ns	ns
- Récolements et oppositions	nc	nc	nc	6 972	nc	ns	ns	n
- Saisies interrompues	nc	nc	nc	306 245	nc	ns	ns	ns
- PV de carence	nc	nc	nc	186 571	nc	ns	ns	ns
- PV de perquisition	nc	nc	nc	190 016	nc	ns	ns	ns
- Tentatives de saisies	nc	nc	nc	246 591	nc	ns	ns	ns
Procédures de vente engagées	nc	nc	nc	17 398	nc	ns	ns	ns
Ventes effectuées	nc	2170	nc	2 390	2203	nc	ns	ns
Ventes de fonds de commerce	nc	157	nc	1 180	139	nc	ns	ns
Poursuites immobilières								
Saisies menées jusqu'à l'adjudication	69	259	328	62	74	136	-10%	-71%
Poursuites sur les personnes								
Mise en cause de dirigeants sociaux	nc	144	nc	186	183	369	ns	27%
Actions civiles (obliques, pauliennes, etc)	nc	45	nc	145	47	167	ns	10%
Assignations en RJ/liquidation judiciaire	nc	27 ⁽¹⁾	nc	612 ⁽¹⁾	45 ⁽¹⁾	657 ⁽¹⁾	ns	24%
Total	8 744 183	1 719 468	10 463 651	9 062 657	2 156 728	11 219 385	4%	25%

⁽¹⁾ Concernant la DGI, seules sont comptabilisées les demandes d'assignation en liquidation judiciaire, tandis que les statistiques de la DGCP incluent également les demandes d'assignation en redressement judiciaire, qui ne peuvent être distinguées des premières. La politique de la DGI est de ne pas pratiquer de demandes d'assignation en redressement judiciaire, ce qui explique l'écart constaté entre les statistiques des deux directions.

ANNEXE 2.2. – PRESENTATION SOMMAIRE DE LA REPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGI ET DE LA DGCP PAR STRUCTURE ET PAR MISSION

A . PRÉSENTATION DES SERVICES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.....	1
B. PRÉSENTATION DES EFFECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE	3
1. <i>Direction Générale des Impôts</i>	3
2. <i>Direction Générale de la Comptabilité Publique</i>	3

A . Présentation des services de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

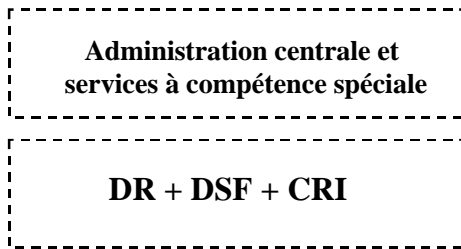
La DGI comme la DGCP exercent des activités fiscales, la DGI en matière d'assiette et de recouvrement, et la DGCP en matière de recouvrement. La gestion des impôts et taxes représente une part minoritaire de l'action de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (20%), alors que c'est la mission principale de la Direction Générale des Impôts (86%).

Le schéma ci-après représente la ventilation des effectifs par structure.

ANNEXE 2.2. – REPARTITION SOMMAIRE DES EFFECTIFS DE LA DGI ET DE LA DGCP PAR STRUCTURE ET PAR MISSION

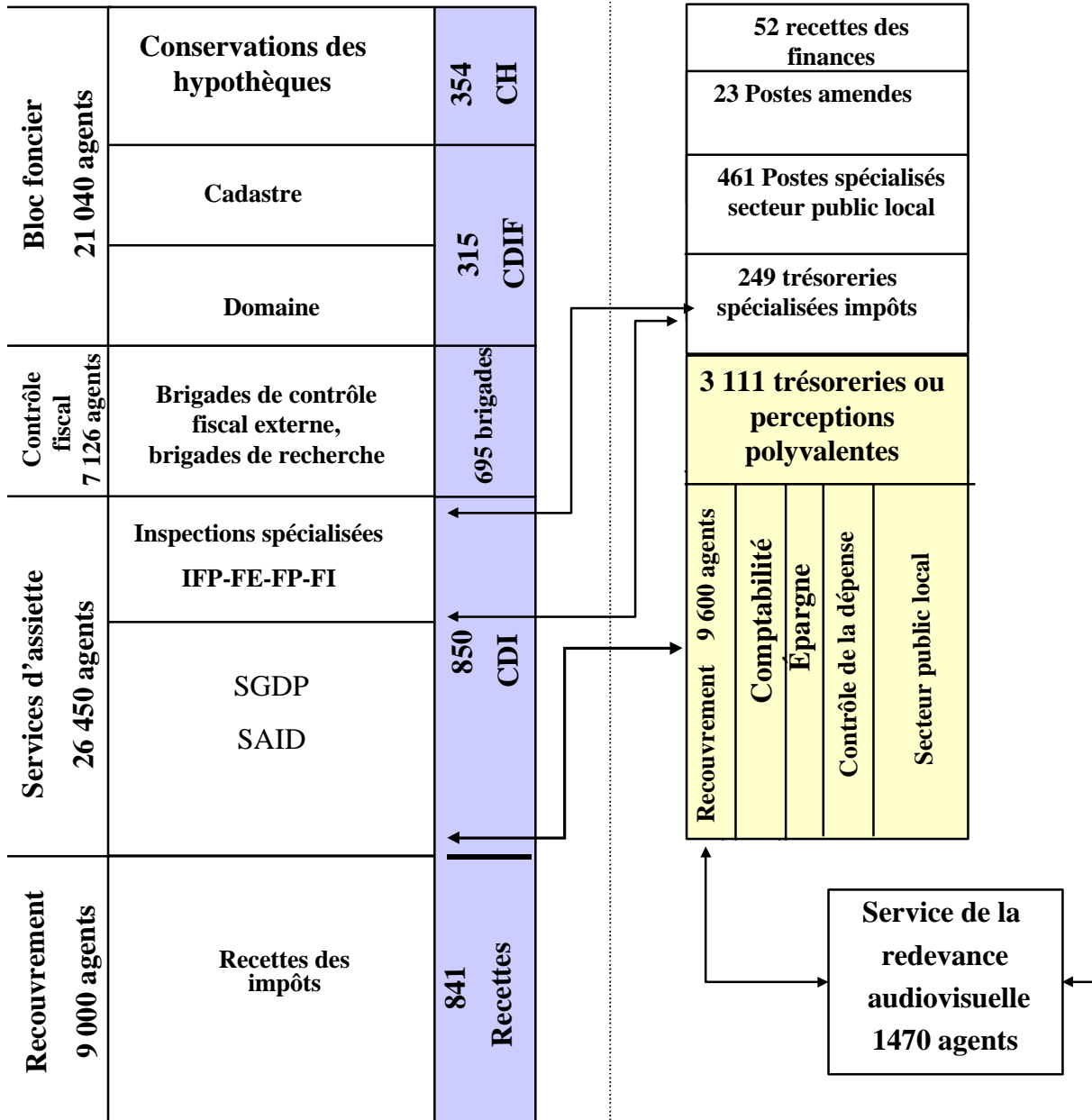
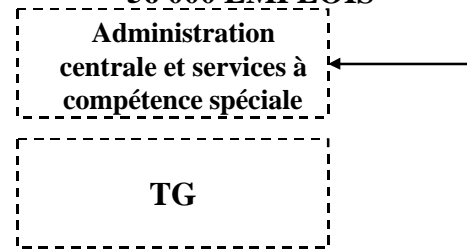
SERVICES DE LA DGI

79 000 EMPLOIS



SERVICES DE LA DGCP

56 000 EMPLOIS

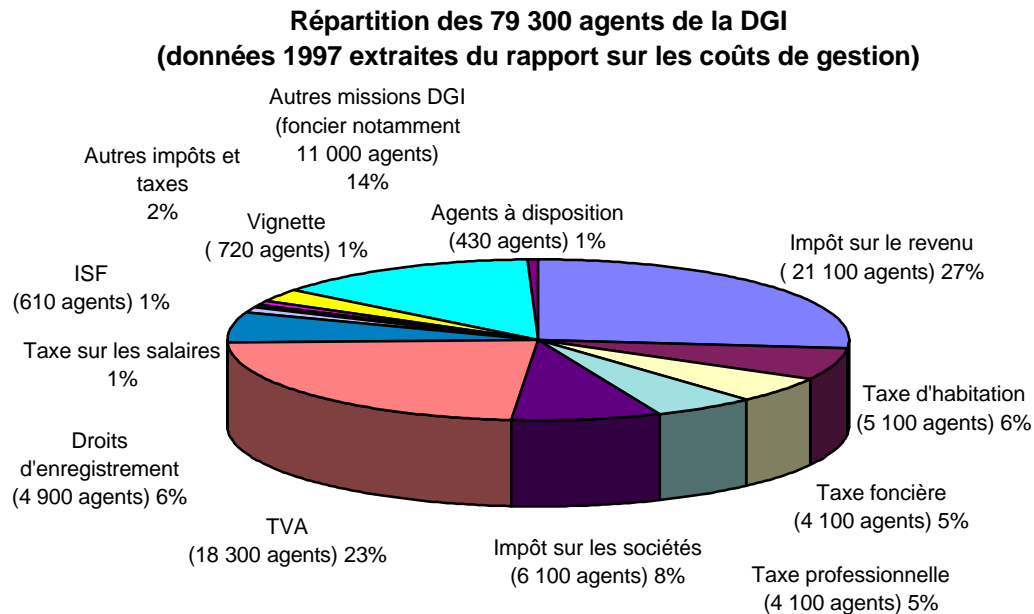


ANNEXE 2.2. – REPARTITION SOMMAIRE DES EFFECTIFS DE LA DGI ET DE LA DGCP PAR STRUCTURE ET PAR MISSION

B. Présentation des effectifs de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique

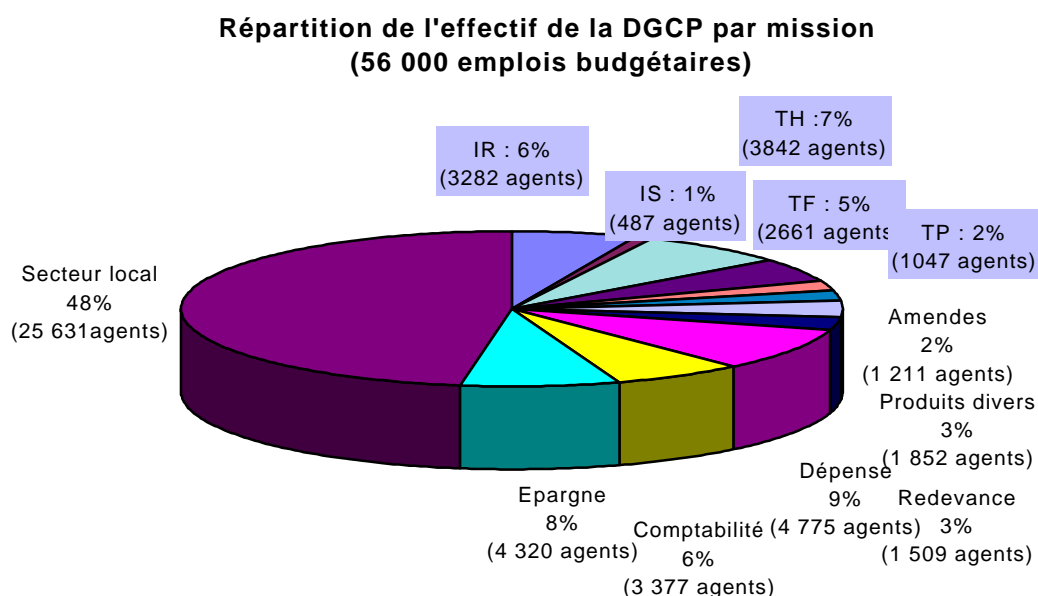
1. Direction Générale des Impôts

A la Direction Générale des Impôts, 86% des 79 300 emplois ETP sont affectés à la gestion des impôts, la gestion domaine foncier étant la principale mission annexe. L'IR et la TVA mobilisent chacun un quart du total de la ressource, suivis de l'IS (6 100 agents), les taxes locales représentant chacune entre 5% et 6% de l'effectif.



2. Direction Générale de la Comptabilité Publique

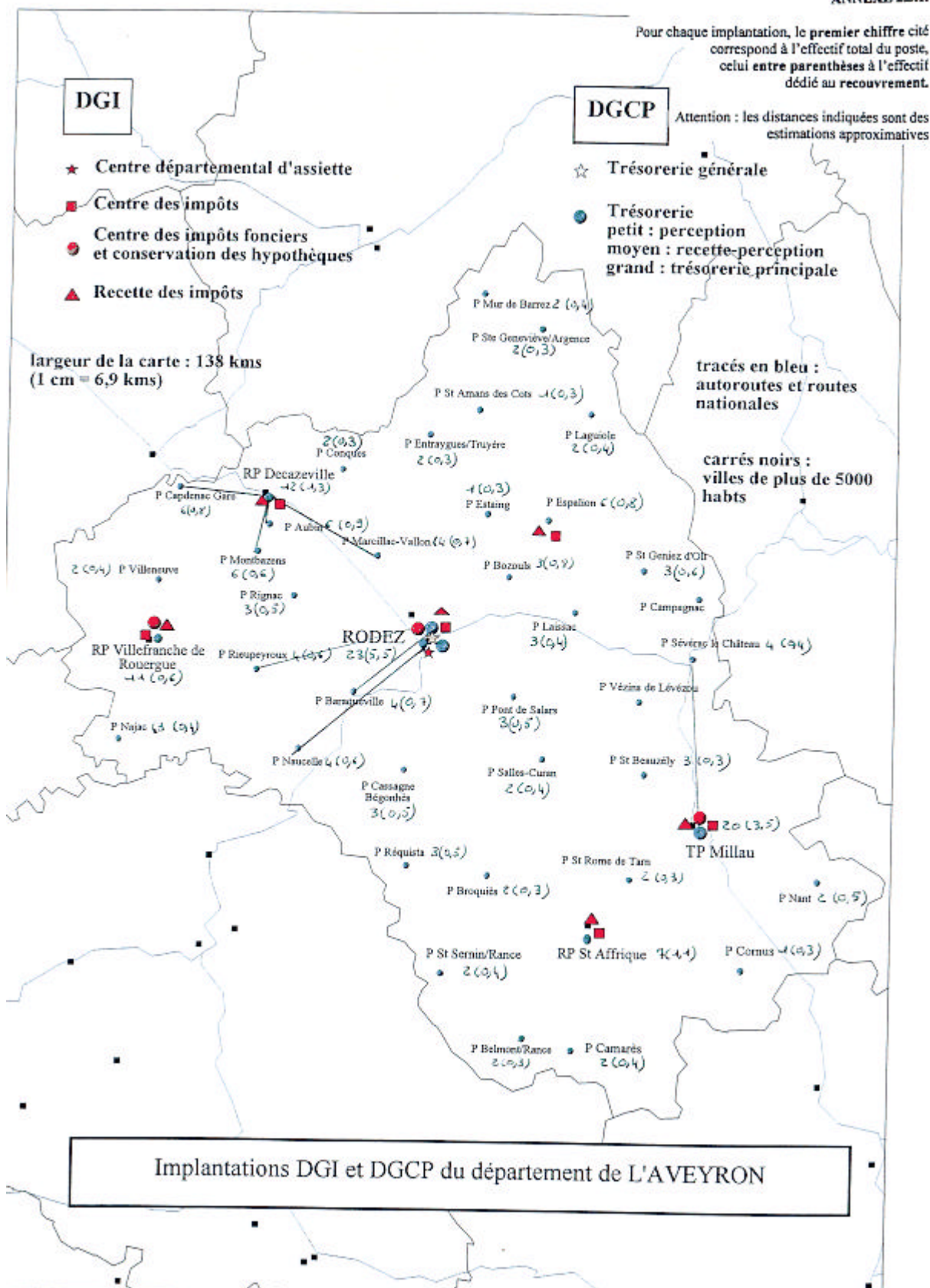
La gestion des impôts occupe une part minoritaire des effectifs de la Direction Générale de la Comptabilité Publique : 11 400 agents sur 56 000, soit 20%. L'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation mobilisent plus de la moitié de ces effectifs (environ 7 000 agents) suivis de la TF puis de la taxe professionnelle. Parmi les autres tâches de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, la gestion du secteur local est prépondérante : 25 600 agents, soit quasiment la moitié des effectifs totaux. A l'opposé, la gestion de la TS occupe environ 57 équivalents temps plein.



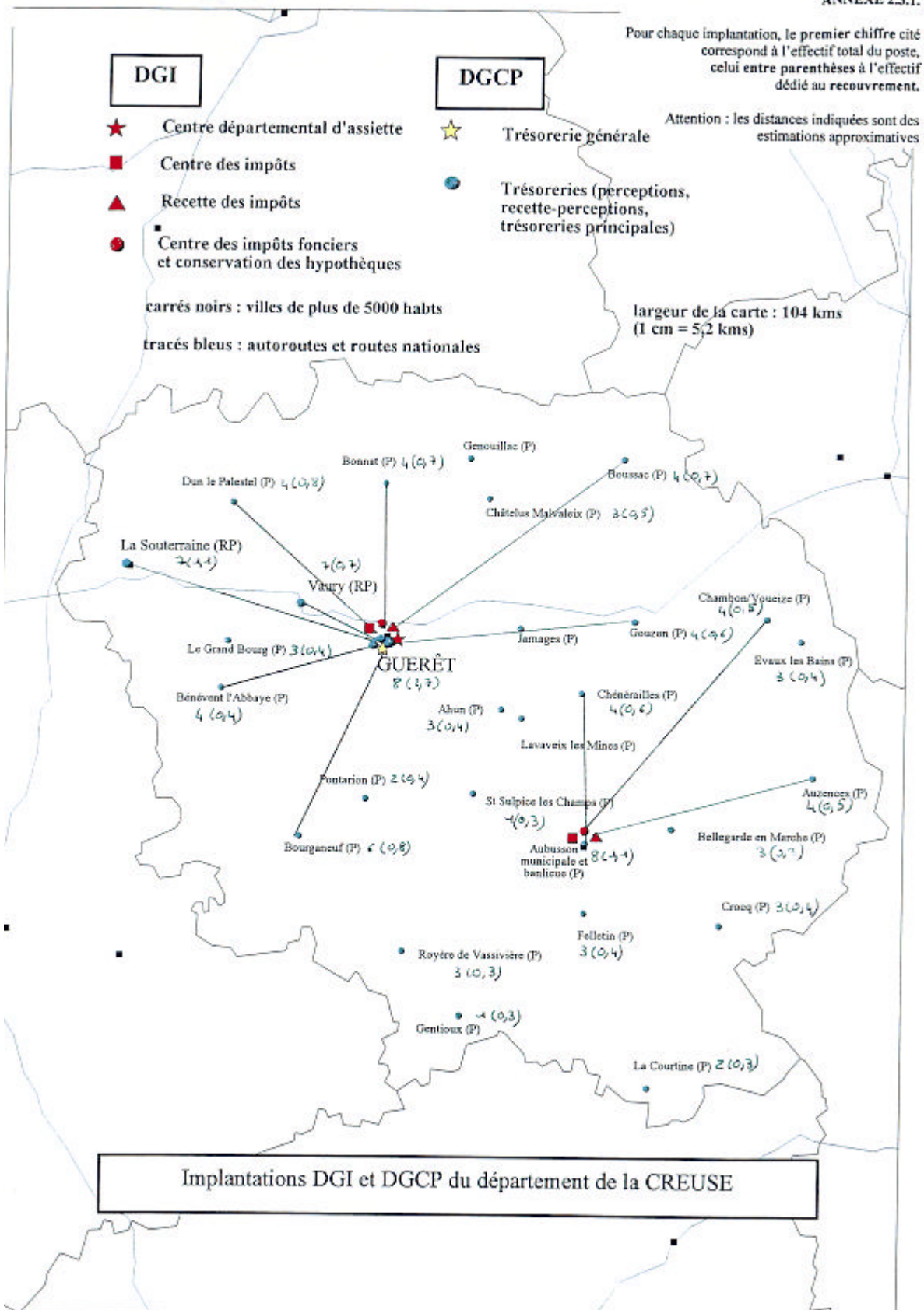
ANNEXE 2.3.1. – REPARTITION SCHEMATIQUE DES IMPLANTATIONS DES ADMINISTRATIONS FISCALES

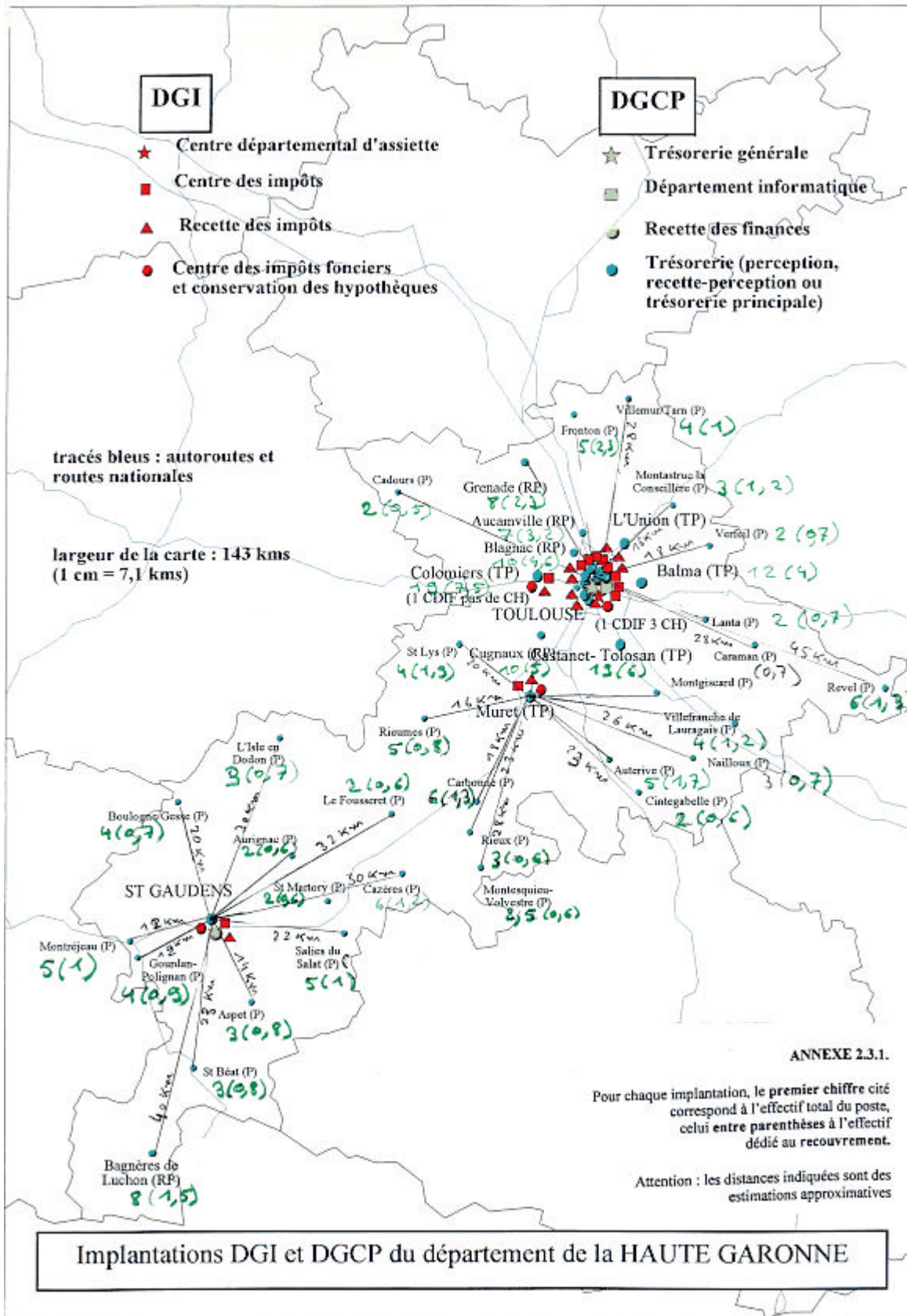
Représentation schématique des implantations des services fiscaux et des services du Trésor public dans les départements suivants :

- [Aveyron](#)
- [Creuse](#)
- [Haute Garonne](#)
- [Gers](#)
- [Ile et Vilaine](#)
- [Rhône](#)
- [Yvelines](#)
- [Var](#)



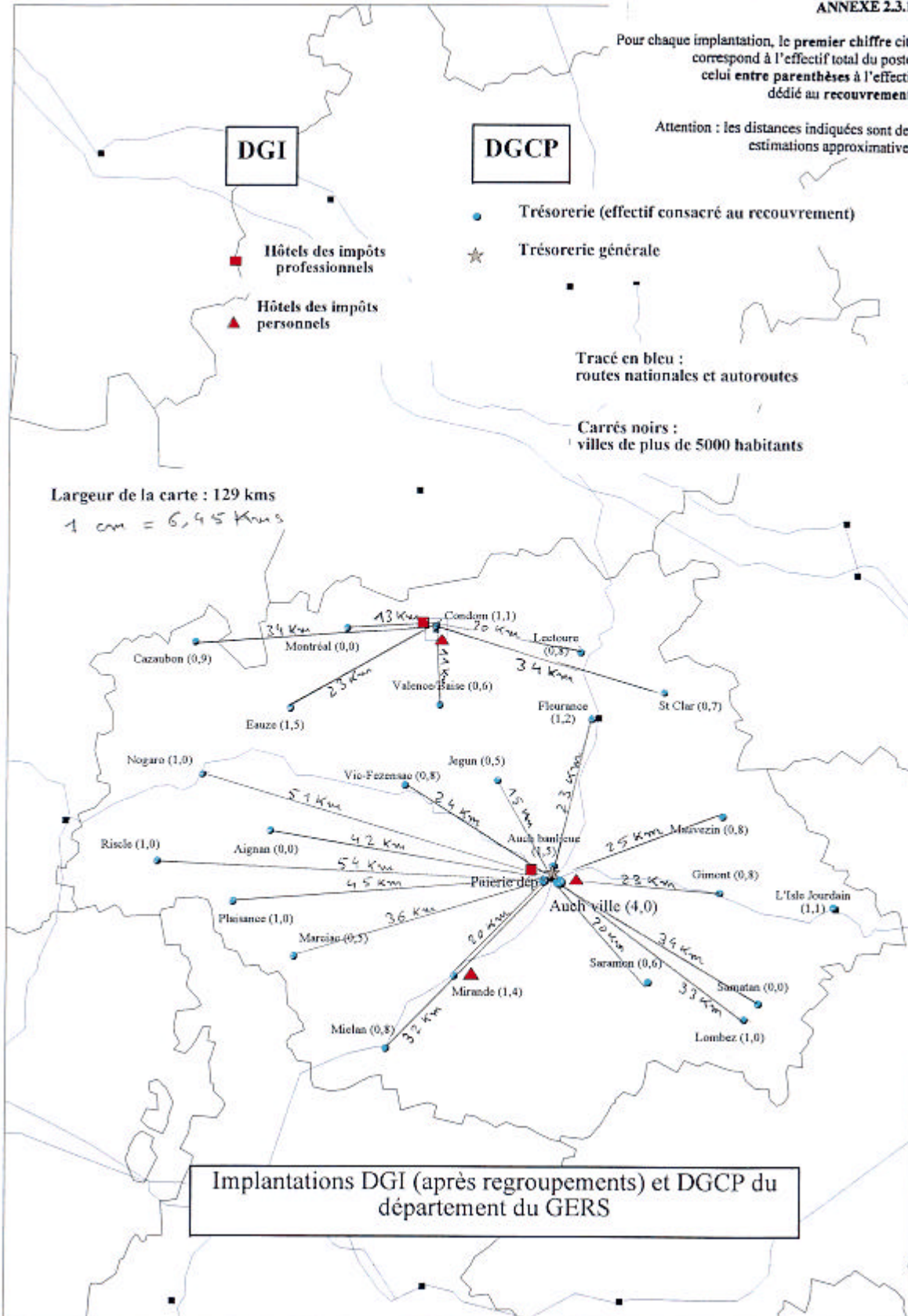
[RETOUR](#)



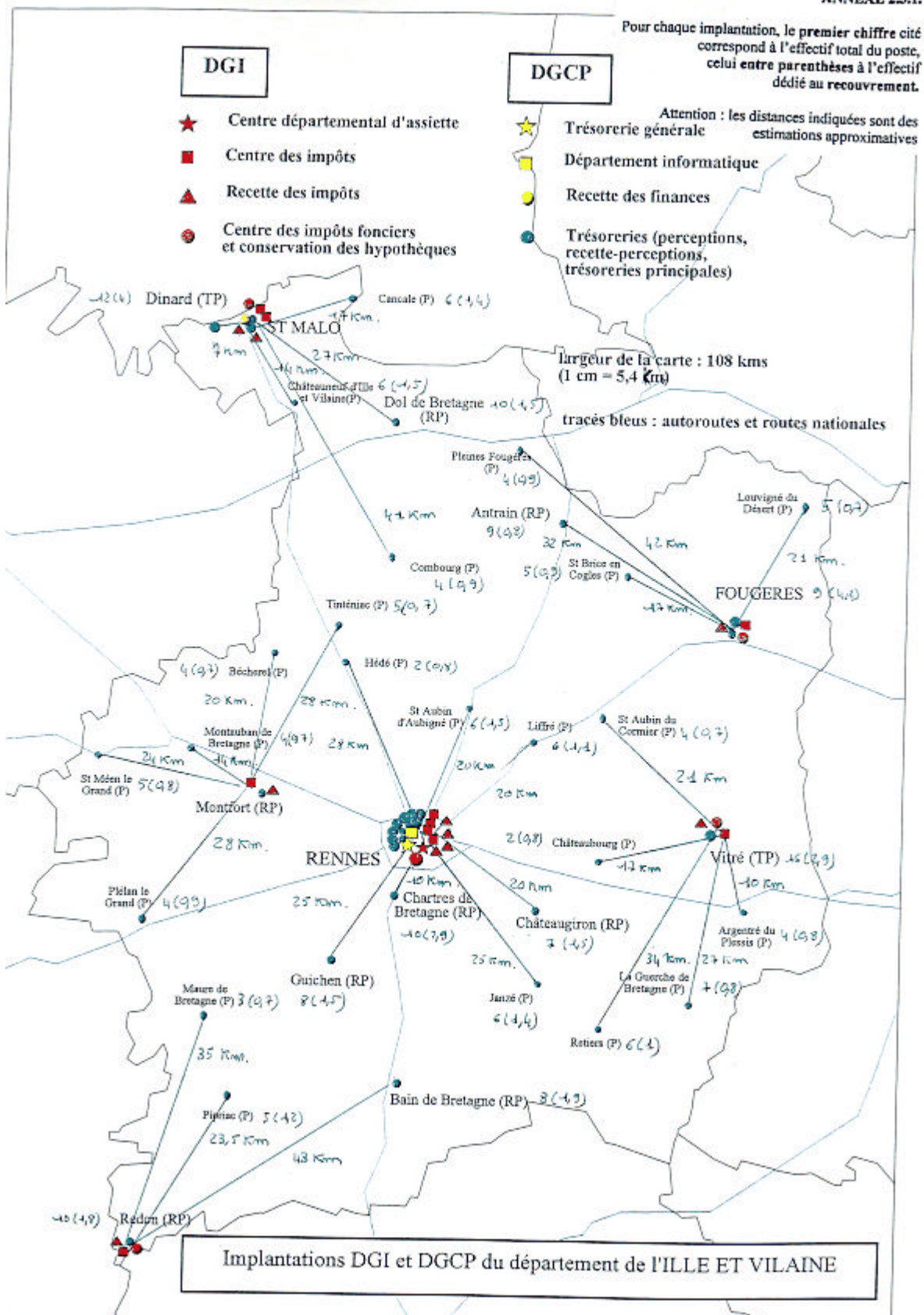


[RETOUR](#)

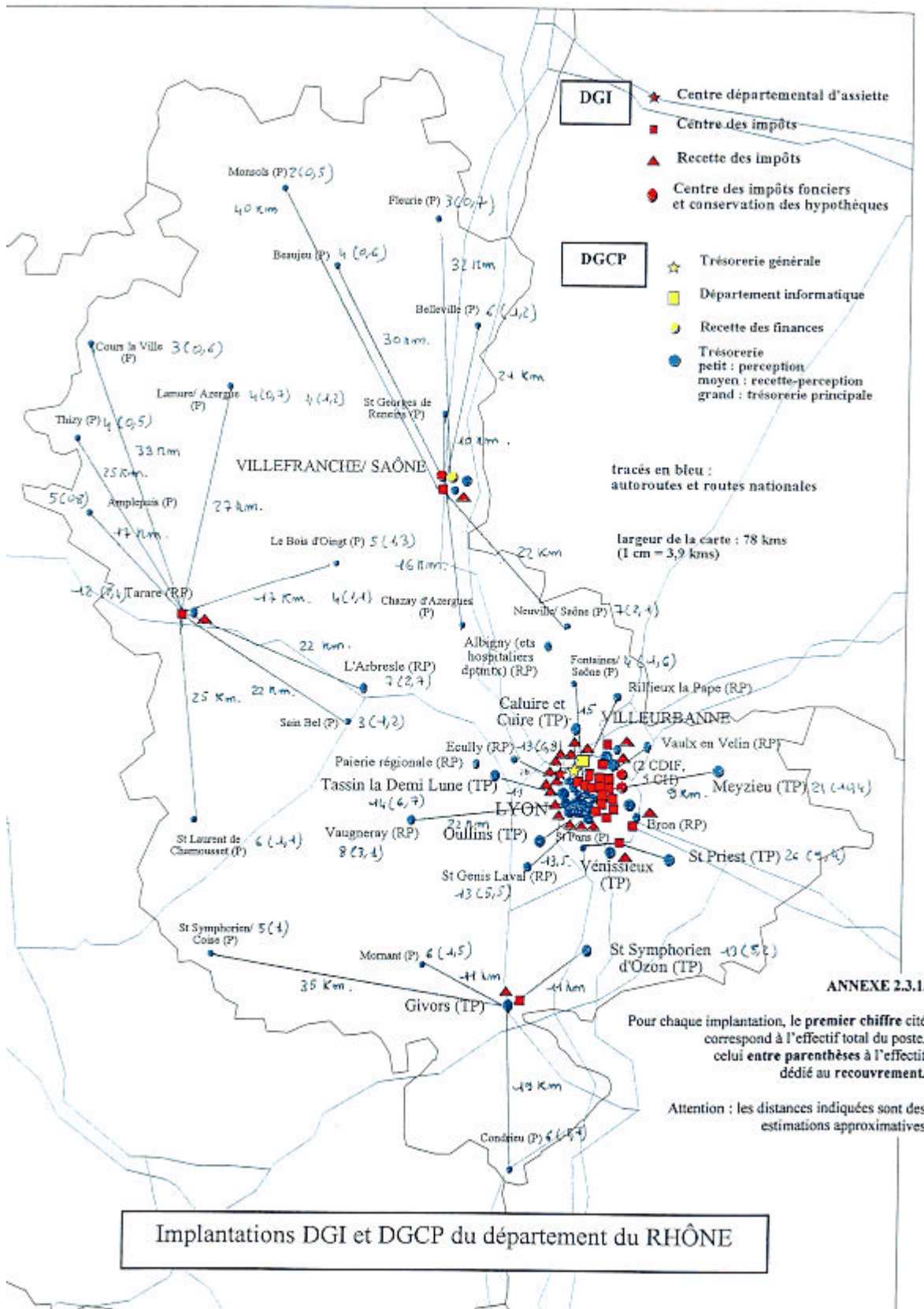
ANNEXE 2.3.1.



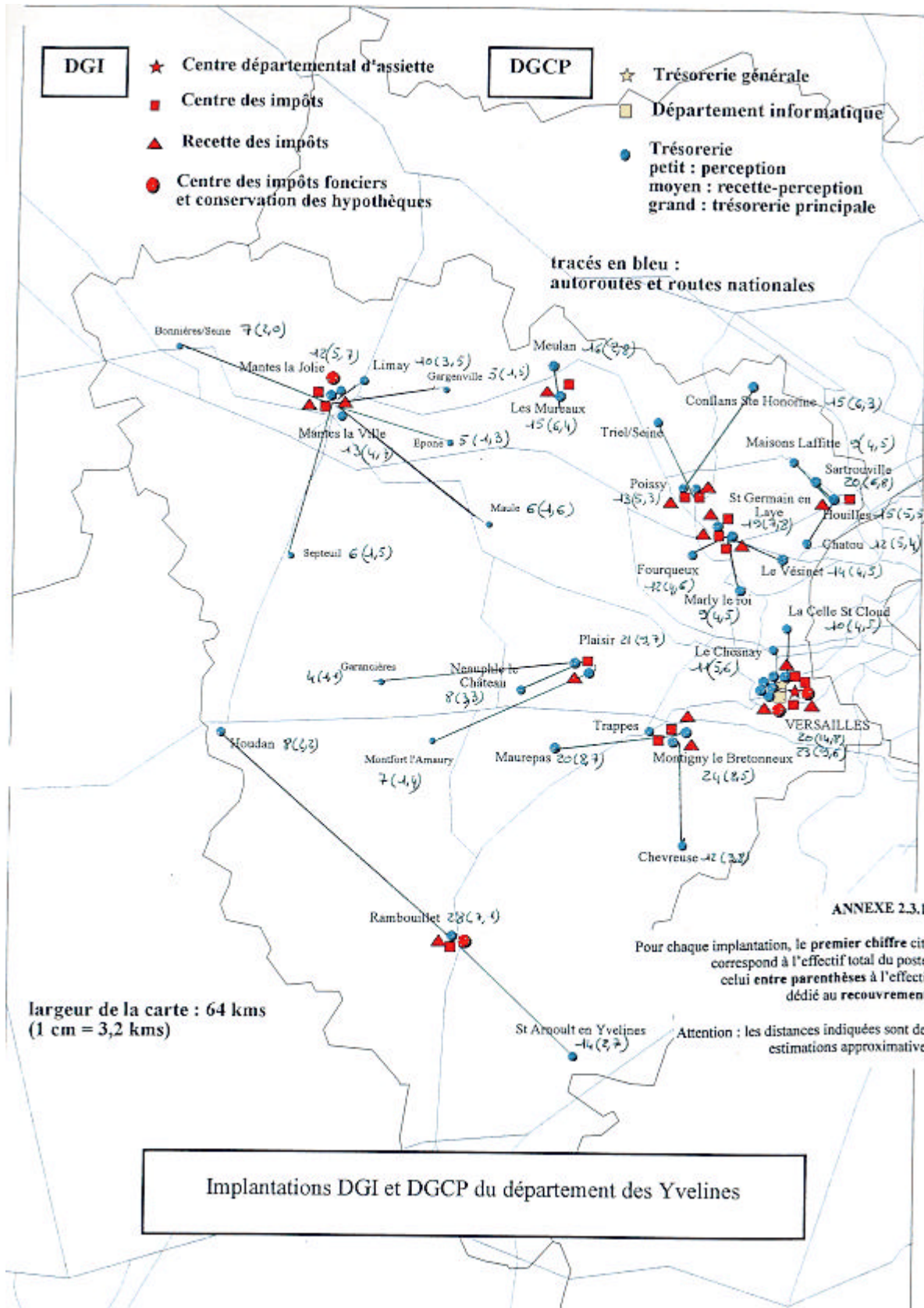
[RETOUR](#)



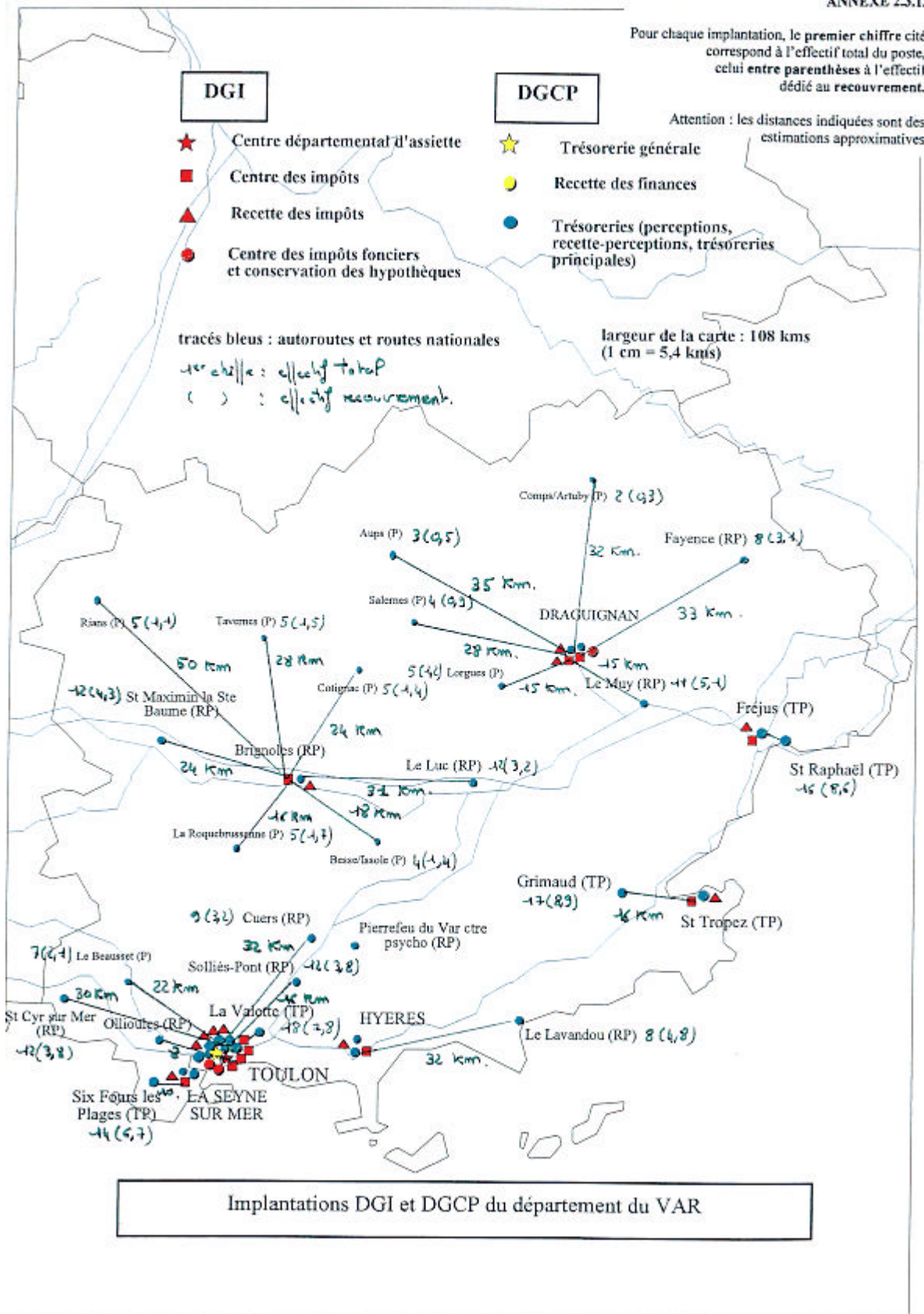
[RETOUR](#)



[RETOUR](#)



[RETOUR](#)



[RETOUR](#)

ANNEXE 2.3.2. – Éléments sur l'immobilier des services déconcentrés

DE LA DGCP ET DE LA DGI

L'état actuel de l'immobilier diffère sensiblement dans les deux directions.

Les caractéristiques du parc immobilier de la DGCP des sites petits et éclatés majoritairement loués en bon état

un réseau éclaté : La DGCCP comprend 4 226 sites (janvier 1999). La surface utile de l'ensemble des bureaux est de 620 000 mètres carrés (860 000 si l'on prend la Superficie Hors Œuvre Nette - la SHON). Le réseau du Trésor public comprend un nombre élevé de logements de fonction (3 000 sites ont un logement annexe, pour une surface totale d'environ 340 000 mètres carrés).

des sites immobiliers majoritairement de petite taille : 90% des sites ont moins de 500 mètres carrés.

un patrimoine en grande partie loué : 86% des sites (3 615) sont loués.

un patrimoine globalement en bon état : 84,5% des immeubles ont moins de 10 ans. En dix ans, (89-99), 1400 postes ont été réinstallés, soit 37% des trésoreries.

Les dépenses globales annuelles de fonctionnement pour le parc immobilier de la DGCP sont égales à 800 MF dont 370 MF de location, 235 MF de coûts d'exploitation (fluides...), et 90 MF d'entretien courant.

La majorité de ces locations sont faites auprès des communes, excepté dans les villes les plus importantes où les sites immobiliers de la DGCP sont à l'inverse principalement des propriétés du Domaine. Les sites de la DGCP propriétés du Domaine public sont de plus grande taille : 55% des 611 sites du Domaine dépassent les 500 mètres carrés, et 33 d'entre eux dépassent les 5 000 mètres carrés.

Les caractéristiques de l'immobilier de la DGI : des sites concentrés, essentiellement domaniaux, en bon état général

un parc concentré : la DGI compte 535 sites. Les logements de fonction sont rares (74 000 m², soit 3% du parc total). Il n'existe pas, comme à la CP, de sites immobiliers de très petite taille (seuls, cinquante CDI comportent moins de 10 agents, mais ceux-ci sont toujours liés à une recette des impôts, d'où un effectif toujours supérieur à 10 agents).

des immeubles majoritairement domaniaux : 79% des sites sont des d'immeubles appartenant au Domaine public de l'État.

Les superficies sont importantes, notamment pour les immeubles domaniaux : seuls 94 des 701 immeubles domaniaux ont moins de 500 mètres carrés, 94 autres ont une superficie comprise entre 500 et 1000 mètres carrés. 73% des immeubles domaniaux de la DGI ont donc plus de 1000 m².

ANNEXE 2.3.2. – Éléments sur l'immobilier des services déconcentrés

DE LA DGCP ET DE LA DGI

L'état actuel de l'immobilier diffère sensiblement dans les deux directions.

Les caractéristiques du parc immobilier de la DGCP des sites petits et éclatés majoritairement loués en bon état

un réseau éclaté : La DGCCP comprend 4 226 sites (janvier 1999). La surface utile de l'ensemble des bureaux est de 620 000 mètres carrés (860 000 si l'on prend la Superficie Hors Œuvre Nette - la SHON). Le réseau du Trésor public comprend un nombre élevé de logements de fonction (3 000 sites ont un logement annexe, pour une surface totale d'environ 340 000 mètres carrés).

des sites immobiliers majoritairement de petite taille : 90% des sites ont moins de 500 mètres carrés.

un patrimoine en grande partie loué : 86% des sites (3 615) sont loués.

un patrimoine globalement en bon état : 84,5% des immeubles ont moins de 10 ans. En dix ans, (89-99), 1400 postes ont été réinstallés, soit 37% des trésoreries.

Les dépenses globales annuelles de fonctionnement pour le parc immobilier de la DGCP sont égales à 800 MF dont 370 MF de location, 235 MF de coûts d'exploitation (fluides...), et 90 MF d'entretien courant.

La majorité de ces locations sont faites auprès des communes, excepté dans les villes les plus importantes où les sites immobiliers de la DGCP sont à l'inverse principalement des propriétés du Domaine. Les sites de la DGCP propriétés du Domaine public sont de plus grande taille : 55% des 611 sites du Domaine dépassent les 500 mètres carrés, et 33 d'entre eux dépassent les 5 000 mètres carrés.

Les caractéristiques de l'immobilier de la DGI : des sites concentrés, essentiellement domaniaux, en bon état général

un parc concentré : la DGI compte 535 sites. Les logements de fonction sont rares (74 000 m², soit 3% du parc total). Il n'existe pas, comme à la CP, de sites immobiliers de très petite taille (seuls, cinquante CDI comportent moins de 10 agents, mais ceux-ci sont toujours liés à une recette des impôts, d'où un effectif toujours supérieur à 10 agents).

des immeubles majoritairement domaniaux : 79% des sites sont des d'immeubles appartenant au Domaine public de l'État.

Les superficies sont importantes, notamment pour les immeubles domaniaux : seuls 94 des 701 immeubles domaniaux ont moins de 500 mètres carrés, 94 autres ont une superficie comprise entre 500 et 1000 mètres carrés. 73% des immeubles domaniaux de la DGI ont donc plus de 1000 m².

ANNEXE 2.3.3.
LA DENSITE DES IMPLANTATIONS DE LA DGI ET DE LA DGCP

A. LE RESEAU DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	1
1. Description.....	1
2. Observations.....	2
B. LE RESEAU DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	3
1. Description.....	3
2. Observations.....	4

Le réseau de la Direction générale de la comptabilité publique se caractérise par un nombre important de postes de petite taille qui exercent, pour la plupart d’entre eux, l’ensemble des fonctions de la Direction (gestion du secteur local, comptabilité, recouvrement, « épargne »)

Le réseau des centres des impôts et des recettes des impôts de la Direction générale des impôts est plus resserré que celui de la Direction générale de la comptabilité publique. Il est vrai que les recettes des impôts de la DGI, à la différence du réseau de la DGCP, ne sont pas soumises aux contraintes de la polyvalence des missions, et à la forte prégnance d’une autre activité, comme c’est le cas dans les postes comptables de la DGCP avec la gestion des comptes des collectivités territoriales.

Les structures et les emplois évoluent à une vitesse parfois inférieure au rythme des variations démographiques et des transformations du tissu économique.

A. Le réseau de la Direction Générale des Impôts

1. Description

Le réseau actuel de la Direction générale des impôts est le produit d'une histoire accordant une place importante au quadrillage uniforme de l'ensemble du territoire. Les mouvements de population constatés ont été mieux pris en compte depuis une dizaine d'années en ce qui concerne l'évolution des emplois grâce à des redéploiements des moyens. Les tableaux ci-dessous détaillent le nombre des implantations et les effectifs correspondants.

Implantations territoriales de la DGI

■ Centres des impôts :	859
■ Brigades départementales de vérification :	349
■ Brigades de fiscalité immobilière :	949
■ Recettes des impôts :	841
■ CDIF et antennes du cadastre :	315
■ Conservations et recettes conservations des hypothèques :	354

Effectifs implantés dans les services territoriaux de la DGI

■ Centres des impôts (hors FI) :	28 259
■ Brigades départementales de vérification :	2 722
■ Recettes des impôts :	8 936
■ CDIF et antennes du cadastre :	7 082
■ Conservations et recettes conservations des hypothèques :	5 882

ANNEXE 2.3.3. LA DENSITE DES IMPLANTATIONS DE LA DGCP ET DE LA DGI

Les éléments bruts caractéristiques du tissu fiscal, tels que le nombre d'habitants ou de redevables des impôts professionnels, ne sont pas suffisants pour évaluer les charges correspondantes pour les services. Les « éléments de référence » de la Direction générale des impôts, permettent d'enrichir cette information brute en prenant en compte des éléments de contexte ou d'enjeu qui sont tout aussi fondamentaux pour optimiser la répartition des emplois (évolution de la population, mobilité, difficulté du tissu fiscal). A titre d'exemple, il peut être noté qu'une population de 1 000 entreprises ou 1 000 particuliers génère une charge de travail supérieure lorsque le taux de mobilité de cette population est élevé, ce qui est en particulier le cas en région Ile-de-France. Toutefois, même en prenant en considération ces éléments, **les implantations des structures n'ont pas toujours suivi les évolutions des charges.**

2. Observations

1. S'agissant des emplois, on constate que les départements les plus peuplés, notamment la couronne parisienne et certains départements du sud du territoire, demeurent relativement moins bien dotés que la moyenne, malgré les renforts qui leur ont été alloués ces dernières années.

Cette situation découle d'une réactivité longtemps insuffisante de l'administration aux évolutions démographiques. Par exemple, Paris intra muros a perdu 775 260 habitants entre 1931 et 1999, dont 60 486 depuis 1982, au bénéfice de la « grande couronne », sans que les 5 directions parisiennes aient vu leurs effectifs significativement réduits.

Cela étant, cette évolution de la population ne peut constituer à elle seule un paramètre suffisant pour appréhender le bon niveau des emplois nécessaires à l'administration de l'impôt. Ainsi, les charges liées à la fiscalité professionnelle peuvent localement évoluer dans un sens opposé à celles qui découlent de la fiscalité des particuliers ; en outre, pour ce qui est de cette dernière mission, on constate par exemple que le nombre de contribuables imposables à l'impôt sur le revenu s'est légèrement accru à Paris malgré la diminution de la population.

Malgré les redéploiements effectués depuis 1993, les emplois de la Direction générale des impôts ne sont pas toujours corrélés aux charges. Ainsi 5 départements de la façade méditerranéenne demeurent globalement déficitaires malgré un renfort total de 369 emplois depuis 1993. A l'inverse, les régions du Nord, Champagne-Ardenne et Lorraine demeurent excédentaires malgré le prélèvement de 457 emplois durant la même période. Cette situation observée au plan national peut également être constatée au plan régional : par exemple, en région Midi Pyrénées, le département de la Haute-Garonne, dont les charges croissent de façon très dynamique, reste relativement moins doté que les autres départements de la région malgré un renfort de 106 emplois depuis 1993.

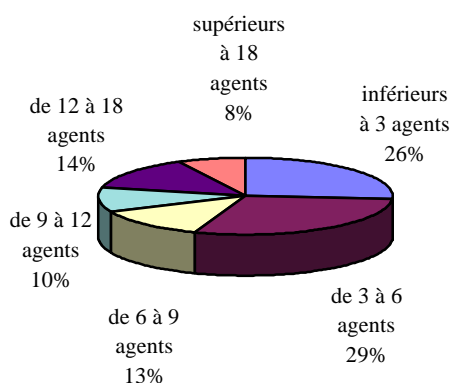
2. S'agissant des structures, si des créations supplémentaires ont bien été réalisées pour accompagner le développement des départements les plus dynamiques (par exemple depuis 1990, la création de 4 nouveaux hôtels des impôts a été décidée en Seine-et-Marne), aucune suppression n'est en contre partie intervenue dans les départements qui ont vu leur population décroître. Cela est particulièrement vrai à Paris, où l'on compte toujours 68 CDI, soit entre 2 et 6 par arrondissement.

ANNEXE 2.3.3. LA DENSITE DES IMPLANTATIONS DE LA DGCP ET DE LA DGI

B. Le réseau de la Direction Générale de la Comptabilité Publique

1. Description

Le réseau de la Direction générale de la comptabilité publique comprend 3 818 postes non centralisateurs rattachés à des postes centralisateurs de ressort départemental (trésoreries générales). On compte 52 recettes des finances, 3 111 trésoreries ou perceptions polyvalentes, 249 postes spécialisés impôt (et gestion des dépôts de fonds), 461 postes spécialisés dans le secteur public local, 23 postes spécialisés dans le recouvrement des amendes, et 52 recettes des finances. La répartition des emplois affectés au recouvrement des impôts peut être effectuée en fonction de la taille des structures comme le montre le tableau et le graphique suivant.



Réseau de la DGCP (agents = effectifs théoriques)	Nombre de postes comptables	Nombre d'agents recouvrement par poste (en moyenne)
Moins de 3 agents	994	0,6
De 3 à 6 agents	1132	1,3
De 6 à 12 agents	875	3,2
De 12 à 18 agents	526	5,3
Supérieurs à 18 agents	291	5,4

Plus de la moitié des postes comptables (55%) comprennent six agents et moins, soit environ 2 100 postes. Les postes spécialisés dans le recouvrement comptent plus de 6 agents, mais ils ne représentent que 6,5% du nombre total de postes. Le mouvement de spécialisation des postes s'effectue à raison d'environ un poste par an depuis 1996. Globalement, le nombre de postes non centralisateurs a diminué de 8,7% entre 1981 et 1999, soit une baisse de 0,5% par an.

Evolution des implantations des postes comptables de la DGCP	1981	1999	Var. 1981-1999
Trésoreries générales	107	110	2,8%
Recettes des finances	89	57	-36,0%
Total des postes centralisateurs	196	167	-14,8%
Trésoreries principales	640	883	38,0%
Recettes perceptions	405	771	90,4%
Perceptions	3119	2149	-31,1%
Total des postes non centralisateurs	4164	3803	-8,7%

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Les postes spécialisés réunissent un nombre d'agents plus important que les postes polyvalents, comme le montre le tableau ci-après.

ANNEXE 2.3.3. LA DENSITE DES IMPLANTATIONS DE LA DGCP ET DE LA DGI

Effectif	Proportion par nature de poste		
moins de 6 agents	=2/3 des Postes Polyvalents		
de 6 à 18 agents		=2/3 des postes spécialisés recouvrement	
supérieurs à 12 agents			=2/3 des postes spécialisés dans le secteur public local

La concentration du recouvrement de certains impôts a été plus rapide : le recouvrement de l'IS est aujourd'hui traité dans 306 postes. Le recouvrement des taxes d'urbanisme et des amendes a également été concentré dans un nombre limité de postes. Ce mouvement ne se traduit cependant pas par une spécialisation des structures, les postes traitant de ces impôts demeurant polyvalents pour une partie d'entre eux.

2. Observations

1. La densité du maillage territorial de la DGCP présente des avantages en termes de proximité géographique mais des inconvénients en termes de gestion : absence de masse critique en terme de personnels et de nombre de dossiers, difficultés d'organisation liées aux temps partiels des agents, pour assurer l'ouverture au public ou les formations des agents, problème de maintien des compétences.

2. La dispersion du réseau de recouvrement sur 3 200 services territoriaux (dont seulement 249 postes sont spécialisés dans le recouvrement des impôts) se traduit également par un manque de souplesse dans les possibilités de réorganisation territoriale. Ainsi la répartition des postes comptables et de leurs effectifs affectés au recouvrement présentent de fortes variations dans l'intensité de la couverture de la population, comme en témoignent les chiffres suivants : on compte un poste comptable pour 4 000 habitants dans la Creuse, contre un pour 47 000 habitants dans le Val de Marne et un pour 48 000 habitants à Paris, soit onze fois plus. Le critère de taille critique doit cependant être pondéré par celui de l'accessibilité géographique. Les départements comme la Creuse ou l'Aveyron ne peuvent être traités comme les départements urbanisés de la région parisienne.

3. Les modalités de répartition des effectifs recouvrement ne favorisent pas toujours l'adéquation des ressources aux charges. Elles reposent sur un barème des charges établi sur la base de fiches de chronométrage des tâches. Or cet instrument n'est actualisé que tous les cinq ans et comprend des limites : une part des charges ne peut être valorisée et fait l'objet de forfaits, qui varient fortement selon la taille du poste : ainsi les postes de 3 agents et moins bénéficient de « points charges » forfaitaires équivalant à 19% du total, tandis que les forfaits des postes de plus de 3 agents sont inférieurs à 5% du total, sans que cette différence n'ait pu être justifiée autrement que par les déséconomies d'échelle liées à la petite taille de ces postes. Malgré l'importance des points charges qui leur sont attribués, les postes de 3 agents et moins comptent moins d'un agent consacré à temps plein au recouvrement, et un deuxième quart compte entre 1 et 1,5 agents, ce qui ne permet pas d'atteindre une taille critique en terme d'efficacité.

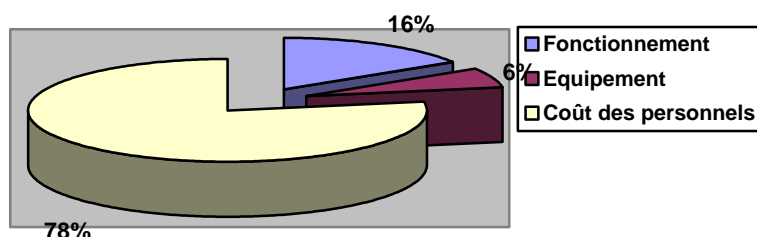
4. La forte densité du maillage territorial se traduit enfin par des déséconomies d'échelle et donc des coûts de gestion élevés (cf. annexe n°2.3.4).

ANNEXE N°2.3.4
EVALUATION DES DESECONOMIES D'ECHELLE DUES A LA DISPERSION DU
RESEAU COMPTABLE

I. COUT DE FONCTIONNEMENT GLOBAL DU RESEAU COMPTABLE

Le coût global de fonctionnement du réseau de la Direction générale de la comptabilité publique, tous postes confondus, est évalué à 13,6 MdF pour l'année 1998. Les frais de personnel représentent 10,6 MdF, soit 78% des coûts de fonctionnement.

Coût de gestion du réseau Direction générale de la comptabilité publique	Exécution de l'année 1998
Fonctionnement	2 187 MF
Equipement	864 MF
Coût des personnels	10 610 MF
TOTAL	13 661 MF



II. EVALUATION DU COUT DE FONCTIONNEMENT DES POSTES COMPTABLES NON CENTRALISATEURS (TRESORERIES)

En l'absence de comptabilité analytique, seule une faible part des charges des postes comptables peut être ventilée. Certaines charges des postes non centralisateurs sont agrégées avec celles des Trésoreries générales. Le montant total de ces charges communes est de 536 MF, soit près d'un quart du total des charges de fonctionnement du réseau. En outre, les charges informatiques (700 MF) ne sont pas réparties, pas plus que les charges de rénovation ou de renouvellement des équipements lourds. Enfin, les charges de personnel ne sont pas affectées.

Les charges « répartissables » sont donc très loin de couvrir le coût complet d'un poste, et même son coût réel de fonctionnement. De plus, les calculs qui suivent ne prennent pas en compte les rémunérations. Ces charges répartissables se décomposent à part égale entre les postes comptables non centralisateurs (PCNC) et les Trésoreries générales (Postes Centralisateurs, PC) : 823,6 MF pour les PCNC et 826,9 MF pour les PC.

ANNEXE 2.3.4. EVALUATION DES DESECONOMIES D'ECHELLE DUES A LA DISPERSION DU RESEAU COMPTABLE

Les loyers des postes comptables non centralisateurs représentent 40% des charges propres des PCNC (343,4 MF), le deuxième poste étant celui de l'affranchissement (312 MF).

Poste	PCNC	PC
Charges répartissables (PCNC)		
Fluides	59,7	37,7
Nettoyage	58,5	31,5
Communications	50,1	29,8
Loyers	343,4	28,8
Affranchissement	311,9	699,1
TOTAL	823,6	826,9
Charges non répartissables (PC+PCNC)		
Charges	30,3	
Fournitures	96,1	
Entretien du matériel	38,6	
Imprimés	150,6	
Frais de déplacement	111,1	
Autres dépenses	109,2	
TOTAL	535,9	
Total fonctionnement (PC+PCNC)		2 186,6

Source : notes de la DGCP commandées par la mission 2003

Si les charges « non répartissables » pouvaient être réparties selon des proportions identiques à celle des charges répartissables (50% PNC et 50% PC), on obtiendrait un coût de fonctionnement courant des PCNC, hors rémunérations et dépenses informatiques, égal à 1 milliard de francs.

Coût de fonctionnement des Postes comptables non centralisateurs (MF)	Charges répartissables (PCNC)	Charges non répartissables (50%)	Total
Fluides	59,7		59,7
Nettoyage et entretien	58,5	19,3	77,8
Communications	50,1		50,1
Loyers	343,4		343,4
Fournitures et Imprimés		123,4	123,4
Affranchissement	311,9		311,9
Autres dépenses		125,3	125,3
TOTAL	823,6	268,0	1 091,6

Source : notes de la DGCP commandées par la mission 2003

ANNEXE 2.3.4. EVALUATION DES DESECONOMIES D'ECHELLE DUES A LA DISPERSION DU RESEAU COMPTABLE

III. COUTS DE FONCTIONNEMENT DETAILLES EN FONCTION DE LA TAILLE DES POSTES COMPTABLES

Le coût des implantations des postes inférieurs à 3 agents de catégorie B ou C (les cadres A n'étant jamais inclus dans le décompte) a été calculé par la DGCP, qui a fourni à la mission les indicateurs décrits ci-dessous. Les coûts pris en compte par la DGCP sont les suivants :

- Les loyers, les charges, les fluides et le nettoyage
- Les fournitures et imprimés
- Le téléphone
- La sécurité
- Ainsi que d'équipements

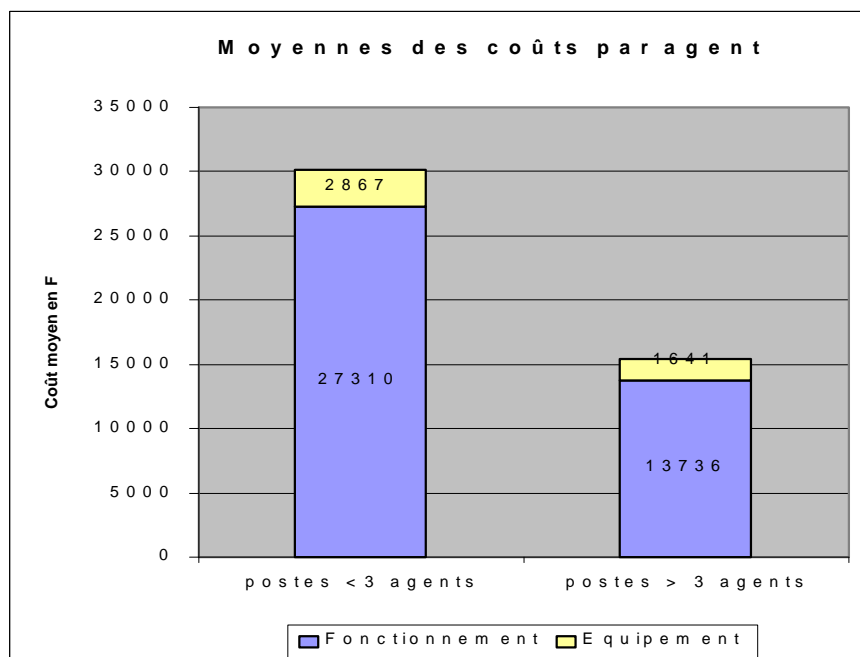
Sont donc notamment exclus les coûts suivants :

- **Les rémunérations**
- **L'informatique**
- **Les frais de déplacement**
- **Les coûts postaux**
- **Le coût CCP**
- **Les coûts de rénovation et d'équipement lourd**

Le coût de fonctionnement des seules implantations (hors rémunérations et hors informatique) par agent fait apparaître **une variation du simple au double entre les postes de 3 agents et moins et les autres** : 30 185 F par agent dans les postes de moins de 3 agents, contre 15 377 F pour les postes supérieurs à 3 agents.

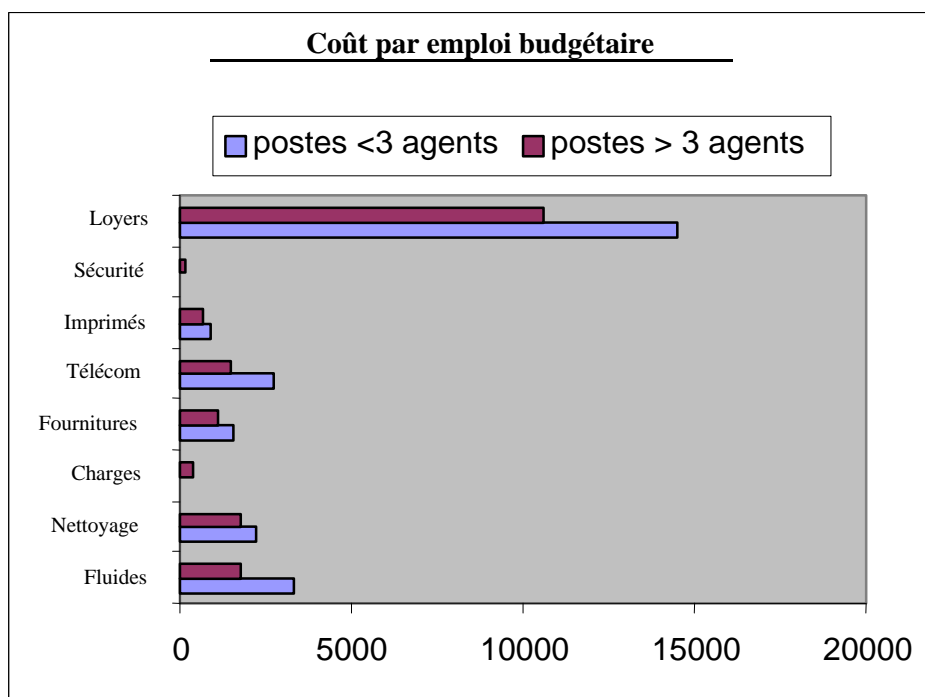
En incluant les cadres A, la différence est moins prononcée mais reste importante, le rapport étant de 2 à 3 (21 928 F contre 13 230 F), ce qui est logique puisque les coûts sont divisés par un nombre plus important d'agents, et que les rémunérations ne sont pas prises en compte. En intégrant les rémunérations des agents et notamment des cadres A, on obtiendrait un ratio beaucoup plus défavorable sur les postes de trois agents et moins.

ANNEXE 2.3.4. EVALUATION DES DESECONOMIES D'ECHELLE DUES A LA DISPERSION DU RESEAU COMPTABLE



Source : rapport de la DGCP sur les postes ruraux, 1999. Il s'agit des coûts de fonctionnement courant hors rémunérations, informatique, frais de déplacement, frais postaux.

Le coût par emploi budgétaire peut être décomposé par ligne budgétaire : on voit que les loyers comptent pour une part essentielle des surcoûts liés à la petite taille du poste, à la fois en valeur relative (différence rapportée au total de la ligne considérée) et en valeur absolue (dans le total des coûts). Les fluides également, puis le téléphone, sont les autres surcoûts les plus significatifs.



Source : rapport de la DGCP sur les postes ruraux, 1999. Il s'agit du coût des implantations hors rémunérations, informatique, frais de déplacement, frais postaux, exprimé en francs par agent

ANNEXE 2.3.4. EVALUATION DES DESECONOMIES D'ECHELLE DUES A LA DISPERSION DU RESEAU COMPTABLE

*

En résumé, la comparaison des coûts de fonctionnement courant (hors informatique, rémunérations et certaines autres dépenses) des postes de 3 agents et moins et des postes de plus de 3 agents fait apparaître un écart moyen allant du simple au double. Cette disproportion ne fait que refléter les déséconomies d'échelle qui correspondent à l'addition des coûts fixes des petites structures et à l'impact des coûts de liaison.

Les lignes budgétaires contribuant le plus à cet écart sont celles des loyers, des fluides et des frais téléphoniques, aussi bien en termes relatifs que dans l'absolu.

Il conviendrait cependant, pour avoir une vision complète, d'ajouter aux charges identifiées des postes comptables non centralisateurs, les charges correspondant aux rémunérations, à l'informatique et aux autres dépenses de fonctionnement, actuellement non ventilables.

A cet égard, la prise en compte des rémunérations des cadres A accroîtrait l'écart entre les postes de 3 agents et moins et les autres. **De fait, le taux d'encadrement est de 1 cadre A pour 6,23 agent B et C dans les postes de 3 agents et moins, et de 1 cadre A pour 2,6 agents B et C dans les autres postes comptables non centralisateurs, soit là encore une différence du simple au double, mais portant sur une masse financière plus importante, compte tenu du poids relatif des charges de personnel dans les dépenses de la Direction.**

ANNEXE 2.4.1. - L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

I. DONNÉES GÉNÉRALES SUR L'ACTIVITÉ RECOUVREMENT À LA DGI.....	2
A. STRUCTURES	2
B. EFFECTIFS.....	2
C. BUDGET DE FONCTIONNEMENT.....	2
II. PRINCIPALES CHARGES DU RÉSEAU COMPTABLE DE LA DGI.....	3
A. EN NOMBRE DE REDEVABLES OU DE DÉCLARATIONS ET D'ACTES	3
B. EN MONTANTS RECOUVRÉS	4
III. L'ACTION EN RECOUVREMENT.....	4
A. EVALUATION DES PAIEMENTS À L'ÉCHÉANCE.....	4
B. EVOLUTION DU STOCK DES COMPTES DÉBITEURS	5
B. BILAN QUANTITATIF DES POURSUITES.....	6

ANNEXE 2.4.1. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

I. DONNEES GENERALES SUR L'ACTIVITE RECOUVREMENT A LA DGI

A. Structures

Recettes des impôts par tranche d'effectifs (en nombre d'agents)						
	<5	5 et 10	10 et 15	15 et 20	>=20	Total
Recettes divisionnaires		2	15	57	33	107
Recettes principales 1		148	332	48		528
Recettes principales 2	2	165	11			178
RNC	24	10				34
Total	26	325	358	105	33	847

Le réseau est caractérisé par un grand nombre de structures, de taille très hétérogène (2 à 31 agents) mais avec une prédominance des structures de 10 à 20 agents (50 %), générant des coûts fixes importants.

La qualité du service rendu au public peut parfois se trouver affectée par des conditions de fonctionnement tendues en raison de la faiblesse des effectifs composant un poste (petite structure). De même, les agents ont du mal à prendre leurs congés ou à obtenir un temps partiel. La dispersion des moyens est donc à la fois coûteuse budgétairement, et source d'inefficacité.

B. Effectifs

Niveau catégoriel	au 01/01/1989	au 01/01/1999	Variation en nombre	Variation en %
A+	851	961	110	13%
Inspecteur	351	358	7	2%
B	2 574	2 914	340	13%
C/D	6 026	4 816	-1210	-20%
Total	9802	9049	-753	-8%

L'évolution au cours de la dernière décennie montre d'une part une diminution globale des effectifs et, d'autre part, une élévation du niveau catégoriel des agents affectés dans les recettes des impôts.

Toutefois, les analyses menées par la DGI en 1999 concluent à l'existence de sureffectifs, non précisément quantifiés, dans son réseau comptable. Ce constat résulte de l'examen des décisions relatives à la gestion des emplois prises par les directeurs au cours des trois dernières années. Pour les 30 directions les plus déficitaires en ce qui concerne le réseau comptable, dont la plupart ont été globalement renforcées en emplois durant la période, seulement 5 ont procédé à des redéploiements au profit de ce réseau (12 emplois redéployés -dont 2 cadres A- pour un déficit théorique de 327 emplois en recette pour les 30 directions concernées).

C. Budget de fonctionnement

Le coût du recouvrement dans le réseau comptable de la DGI (hors conservations des hypothèques et ERTI) est évalué à 3 279,1 MF pour l'année 1997.

Ce coût est composé à hauteur de :

- 84,6% de dépenses de personnel directes (73,8%) ou assimilées (remises aux débiteurs de tabac 10,8%) ;

ANNEXE 2.4.1. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

- 15,4% de dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

En incluant le coût des structures dites support (services de direction, centres régionaux informatique, EDRA...), le coût consolidé ressort à 4 244,8 MF, ce qui représente 17,1% du coût total de la DGI.

II. PRINCIPALES CHARGES DU RESEAU COMPTABLE DE LA DGI

A. En nombre de redevables ou de déclarations et d'actes

Principales charges nationales du réseau DGI		
	1 992	1 997
Redevables TVA réel normal	1 040 877	1 058 857
Redevables TVA réel simplifié	1 236 201	1 422 234
Redevables TVA forfaitaires	277 234	146 958
Redevables TVA micro-BIC et spécial BNC		128 179
Total	2 554 312	2 756 228
Successions principales (1) imposables	119 136	130 360
Successions principales (1) non imposables	166 802	193 302
Total	285 938	323 662
Vignettes payantes délivrées (2)	29 967 563	32 484 020
Taxe sur les véhicules de sociétés	97 531	100 320
Taxe d'apprentissage	1 026 288	1 120 293
Participation des employeurs à l'effort de construction	187 057	1 211 377
Nombre de procédures collectives ouvertes	43 473	55 156
Nombre d'AMR (3)	2 417 237	1 729 977
Total actes ayant donné lieu à rédaction d'un extrait (4)	1 075 903	1 193 830

(1) non compris les déclarations des RCH

(2) y compris par les débitants de tabacs

(3) la baisse du nombre des AMR s'explique par le passage à l'AMR multicrédances

(4) le cas échéant par l'usager

Les recettes des impôts doivent faire face à des charges diversifiées qui se caractérisent généralement par une grande irrégularité des travaux. Cela étant, les échéances de nombreux impôts recouverts par les comptables de la DGI tombent à des dates fixes et sont donc prévisibles.

Les pointes de charges dans les postes comptables se répartissent selon des fréquences mensuelles (TVA, régime réel normal d'imposition), trimestrielles (TVA, régime simplifié d'imposition) et annuelles (les mois de novembre et de décembre donnent lieu à des charges importantes : vignette et clôture des opérations comptables de fin d'année).

ANNEXE 2.4.1. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

B. En montants recouverts

Recouvrements effectués par le réseau comptable de la DGI (en millions de francs)		
	1997	1998
Impôts directs	34 364	35 044
Enregistrement	81 845	79 357
Timbre et assimilés	12 441	13 231
TVA	666 780	717 617
Autres	381	419
Total impôts d'Etat	795 811	845 668
Recettes non fiscales	6 733	7 487
Total des recouvrements au profit de l'Etat	802 543	853 153
Vignette	13 460	13 899
Autres droits	75 361	95 892
Total des recouvrements au profit des collectivités locales et organismes divers	88 821	109 791

Les montants recouverts au titre de la TVA représentent plus de 84% des sommes recouvrées au profit de l'Etat.

Quant aux sommes collectées au profit des collectivités locales et organismes divers (vignette, droits d'enregistrement, taxe perçues au profit du budget annexe des prestations agricoles...), leur montant total représente un peu plus de 11% de l'ensemble des sommes recouvrées par le réseau comptable de la DGI.

III. L'ACTION EN RECOUVREMENT

A. Evaluation des paiements à l'échéance

Les paiements à l'échéance correspondent à l'ensemble des sommes acquittées dans les délais, c'est à dire les impositions et recettes non fiscales recouvrées à la suite des événements suivants :

- dépôt d'une déclaration dans le délai légal accompagnée du moyen de paiement correspondant. Ce cas vise l'ensemble des impositions ne donnant pas lieu à l'émission d'un rôle et acquitté sur déclaration avec auto-liquidation des droits par le redevable (TVA, ISF, taxes assises sur les salaires...);
- paiement d'un versement provisionnel ou d'une régularisation (annuelle ou biannuelle) dans le délai légal par un redevable forfaitaire TVA ;
- enregistrement d'un acte ;
- achat d'un timbre ou d'une vignette ;
- paiement à l'échéance de produits domaniaux.
- les versements consécutifs à des opérations de contrôle fiscal lorsque ceux-ci interviennent avant la prise en charge dans les écritures de la recette.

Evolution du taux de paiement à l'échéance au cours de la période 1995-1998				
	1995	1996	1997	1998
% de paiement à l'échéance	97,60%	97,40%	97,70%	98%

ANNEXE 2.4.1. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

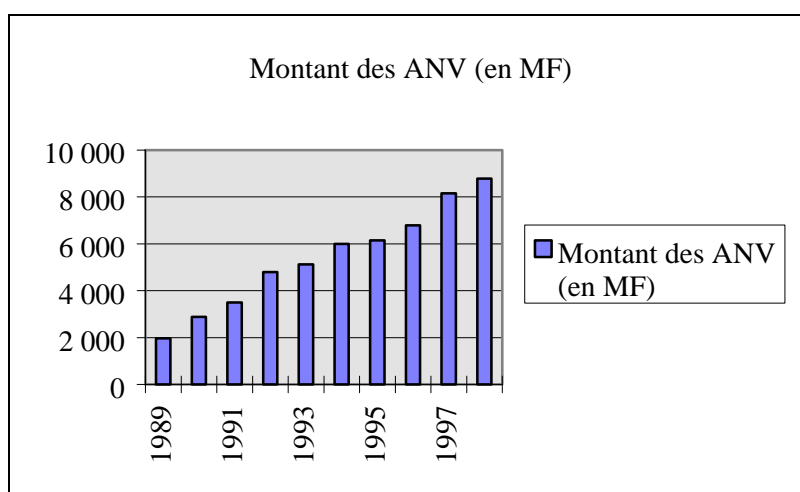
B. Evolution du stock des comptes débiteurs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Droits simples	680 800	625 100	596 200	562 500	518 100	517 400	513 200	492 500	459 100
Pénalités	125 500	105 700	98 800	98 800	86 700	101 700	98 400	100 600	97 500
Total	806 300	730 800	695 000	661 300	604 800	619 100	611 600	593 100	556 600

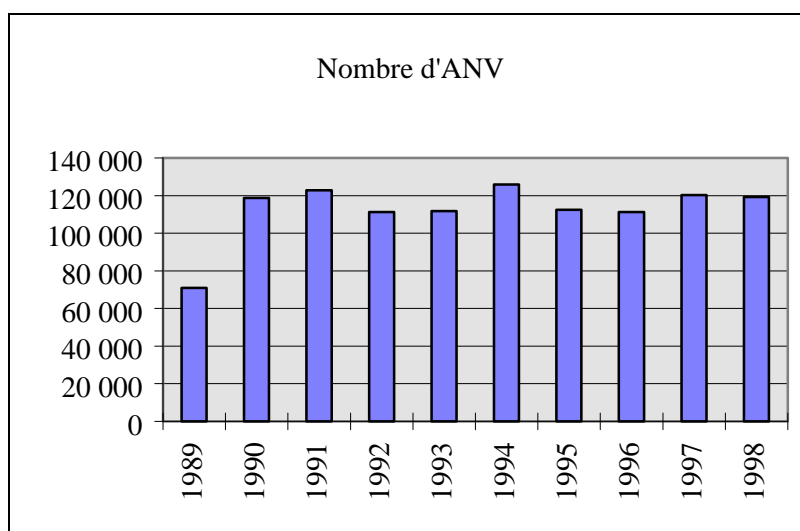
En millier de francs

La tendance à la baisse a été continue depuis 10 ans. Cette tendance doit toutefois être examinée après prise en compte de l'évolution des admissions en non-valeur.

En effet, on constate à la DGI, une forte progression des admissions en non valeurs, en nombre et surtout en montant. Depuis 1989, les ANV ont augmenté de 350%, soit +35% par an.



En nombre, l'évolution est différente : après une forte hausse entre 1989 et 1990, le niveau se maintient entre 110 et 120 000 cotes.



Au total, le rapprochement de la diminution du montant des comptes débiteurs est moitié moindre de l'augmentation du montant des admissions en non-valeur, ce qui relativise le niveau de performance affiché par la DGI au travers du premier indicateur.

ANNEXE 2.4.1. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGI

B. Bilan quantitatif des poursuites

L'analyse de l'évolution des poursuites depuis 1995 montre une progression sensible du nombre de mises en demeure (+44%) qui s'explique par l'automatisation totale de l'édition et de leur envoi au cours de la période examinée.

Le nombre d'actes de poursuites plus complexes reste peu élevé, comme par exemple les mises en cause de la responsabilité des dirigeants.

POURSUITES (en nombre)	1995	1998	Var 95-98
Avis de mise en recouvrement	1 567 251	1 628 212	4%
Mises en demeure(1)	1 076 599	1 554 326	44%
ATD	593 270	556 765	-6%
Saisies ventes	46 070	48 391	5%
Saisies attributions	1 287	633	-51%
Ventes sur saisie immobilière	259	74	-71%
Inscriptions hypothécaires(2)	18 697	16 833	-10%
Mise en cause de la responsabilité des dirigeants	144	183	27%
Actions pauliennes	20	22	10%
Responsabilité des mandataires de justice	5	10	100%
Assignations en liquidation judiciaire	23	45	96%
Mesures conservatoires	212	405	91%

(1) La mise en demeure est éditée automatiquement à la suite de l'édition de l'AMR (décalage de 15 jours)

(2) L'inscription d'une hypothèque légale ne constitue pas une mesure de poursuite proprement dite, mais une garantie qui préserve les chances de recouvrer

ANNEXE 2.4.2.

L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

I. DONNÉES GÉNÉRALES SUR L'ACTIVITÉ RECOUVREMENT À LA DGCP	2
A. STRUCTURES	2
B. EFFECTIFS	2
C. BUDGET DE FONCTIONNEMENT	3
II. GESTION DE L'ACCUEIL DES CONTRIBUABLES (DEMANDES DE RENSEIGNEMENT, RÉCLAMATIONS, PAIEMENTS EN LIQUIDE).	4
A. GESTION DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENT ET DES RÉCLAMATIONS	4
B. GESTION DES PAIEMENTS	5
C. GESTION DES DÉLAIS	5
1. <i>Analyse de la politique en matière de délais</i>	5
2. <i>Analyse de données statistiques sur les délais</i>	6
III. EVALUATION DE LA CHARGE DES POURSUITES DE MASSE ET DES POURSUITES COMPLEXES	8
A. EVALUATION DES PAIEMENTS À L'ÉCHÉANCE	8
B. BILAN QUANTITATIF DES POURSUITES	9
1. <i>Evolution générale depuis 1995</i>	9
2. <i>Analyse des poursuites de masse</i>	9
3. <i>Actes de poursuites plus complexes : saisies et autres procédures.</i>	10
4. <i>Le recouvrement du contrôle fiscal</i>	11
C. BILAN QUALITATIF	12
1. <i>Evolution des taux de recouvrement</i>	12
2. <i>Evolution des ANV</i>	13
3. <i>Difficulté d'évaluation du rendement des différents actes de poursuite.</i>	15

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

Cette fiche présente des données volumétriques sur l'activité de la Direction Générale de la Comptabilité Publique en matière de recouvrement.

I. DONNEES GENERALES SUR L'ACTIVITE RECOUVREMENT A LA DGCP

A. Structures

Nature du poste (PNC)	Nombre	% du total
Postes polyvalents	3 111	81,50%
Postes spécialisés dans le recouvrement	246	6,40%
Postes de regroupement de l'IS(1)	306	8%
Postes spécialisés dans le secteur public local	461	12,10%
Nombre de postes possédant une activité recouvrement	3 357	88%

B. Effectifs

L'activité de recouvrement mobilise 20% des effectifs de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (11 400 agents), localisés à 85% dans les postes comptables non centralisateurs (trésoreries).

En l'absence de comptabilité analytique, les effectifs recouvrement de la DGCP peuvent être calculés d'après le barème des points charges, qui est un indicateur de mesure de la charge recouvrement, en effectuant des retraitements nécessairement imparfaits (incorporation des cadres A, répartition entre les différents impôts sur la base de clés de répartition reposant sur des chronométrages de tâches, travaux de l'inspection générale des finances sur le coût de gestion des principaux impôts¹, etc).

Cela permet d'aboutir au constat suivant : les impôts des professionnels représenteraient 12% de la charge de travail, et les impôts des particuliers 88%.

¹ Rapport de l'Inspection générale des finances sur le coût de gestion des principaux impôts et taxes, juin 1998.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

Impôts professionnels	Postes non centralisateurs			Postes centralisateurs		Administration centrale		
	TP	IS	TS	TP	IS	TP	IS	TS
Recouvrement amiable	154	302	39	38	56	13	2	1
Cadres A	12	22	0	5	14	7	1	1
Cadres B	54	106	15	13	16	2	0	0
Cadres C	88	173	24	20	26	4	1	0
Recouvrement contentieux	674	34	4	114	6	1	0	0
Cadres A	117	5	0	55	1	1	0	0
Cadres B	212	11	2	22	2	0	0	0
Cadres C	345	18	3	37	3	0	0	0
TOTAL	828	335	43	152	62	14	2	1
Total national	1 437							

Impôts particuliers	Postes non centralisateurs			Postes centralisateurs			Administration centrale		
	IR	TH	TF	IR	TH	TF	IR	TH	TF
Recouvrement amiable	1 668	1 141	1 016	260	313	289	14	16	13
Cadres A	87	105	97	33	41	37	8	9	7
Cadres B	601	394	349	86	103	96	2	3	2
Cadres C	980	642	570	141	169	156	4	4	4
Recouvrement contentieux	1 261	2 171	1 124	226	379	206	24	37	21
Cadres A	219	377	195	105	179	94	12	17	11
Cadres B	396	682	353	46	76	43	5	8	4
Cadres C	646	1 112	576	75	124	69	7	12	6
TOTAL	2 929	3 312	2 140	486	692	495	38	53	34
Total national	10 179								

C. Budget de fonctionnement

Le coût de fonctionnement du réseau de la Direction Générale de la Comptabilité Publique peut être estimé à 13,5 MdF, dont 79% correspondent aux frais de personnel et 5% seulement à des crédits informatiques².

Budget global de fonctionnement (1998)	
Masse salariale	10,6 MdF
Dépenses de fonctionnement (y compris informatique)	2,8 MdF
Dépenses d'investissement	70 MF
TOTAL	13,5 MdF

² Dans les grandes sociétés de services, le budget informatique représente plutôt 20% des crédits de fonctionnement.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

Détail des dépenses de fonctionnement (2,8 MdF)	
Communication	1,3 MdF
Dont affranchissement	1 MdF
Dont, imprimés	150 MF
Dont frais de déplacement	110 MF
Dont téléphone-fax	79 MF
Immobilier	800 MF
Dont frais de location	380 MF
Dont fluides, nettoyage, charges ...	230 MF
Dont entretien courant	90 MF
Informatique	700 MF

Le coût de fonctionnement des postes comptables non centralisateurs peut être estimé à 1 milliard de francs hors frais de personnel et hors budget informatique.

II. GESTION DE L'ACCUEIL DES CONTRIBUABLES (DEMANDES DE RENSEIGNEMENT, RECLAMATIONS, PAIEMENTS EN LIQUIDE).

En l'absence de données volumétriques et d'enquêtes qualitatives effectuées pour mesurer l'activité de service à l'utilisateur, la mission a fondé ses analyses sur les enquêtes menées à son initiative, ainsi que sur le dernier barème des charges (1995).

A. Gestion des demandes de renseignement et des réclamations

L'évaluation de la charge de gestion des relations avec les usagers est délicate à établir. Les enquêtes menées dans le réseau en 1999, résumées et commentées dans les annexes du présent rapport, en donnent quelques estimations, mais celles-ci présentent un caractère limité : par construction, la mission n'a pas pu évaluer l'effet lié à la saisonnalité de cette charge de travail.

A titre d'exemple, à supposer que l'enquête menée en août et en septembre 1999 dans la région du Nord - Pas de Calais puisse être extrapolée à l'ensemble du territoire, la Direction Générale de la Comptabilité Publique aurait à traiter un volume annuel de demandes de renseignements et de réclamations égal à 9 millions, ce qui représenterait environ 41 740 demandes par jour ouvré.

De même, l'analyse menée par la mission de vérification IGF en Ile-et-Vilaine permet d'avoir une estimation de la charge de la relation avec le public à partir du décompte des opérations d'encaissement et de décaissement relevées sur les livres de caisse et les carnets de quittance. A supposer que l'Ile-et-Vilaine soit un département représentatif, il en résulterait que la charge de travail est faible pour plus de la moitié des postes (59%), et qu'elle commencerait à devenir significative pour un cinquième d'entre eux, l'essentiel des demandes étant localisé dans les postes spécialisés dans le secteur des collectivités territoriales, qui gèrent notamment des OPHLM ou des hôpitaux. L'analyse mêle en effet l'ensemble des secteurs d'activité des postes, alors que le recouvrement n'occupe que 20% à 30% de celle-ci.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

Nombre de opérations par jour ouvrable (toutes activités confondues, y compris CEPL)	Postes ayant moins de 5 opérations par jour	Postes ayant entre 5 et 10 opérations par jour	Postes ayant entre 10 et 20 opérations par jour	Postes ayant plus de 20 opérations par jour
Nombre de postes	11	16	11	8
% du total des postes du département	23,9%	34,8%	23,9%	17,4%

Source : rapport de vérification de l'IGF sur le réseau déconcentré du Trésor en Ile-et-Vilaine, 1999

Les enquêtes réalisées à la demande de la mission en 1999 sont une autre source d'informations. L'enquête générale de la SOFRES (juin 1999) considère que 36% des contribuables font une démarche auprès des administrations fiscales), et que la durée de réclamation moyenne est de cinq minutes. D'après l'enquête de la SOFRES sur les déplacements dans les trésoreries (septembre 1999), 71% des contacts durent moins de 5 minutes, 2% des rendez vous durent plus de 15 minutes et aucun plus de 30 minutes.

B. Gestion des paiements

- **Evaluation du nombre de paiements en liquide**

La collecte en numéraire représente un montant réduit de cotes. En l'absence de mesure systématique de la part de la DGCP, les enquêtes réalisées en 1997 sur l'IR, la TF et la TH font apparaître les proportions suivantes :

Echéances	% du nombre de paiements en numéraire	% du montant total des paiements	Nombre total des articles de rôles pris en charge en 1998	Nombre de cotes faisant l'objet d'un paiement en numéraire
IR	2,74%	0,65%	17 049 237	467 149
TF	1,76%	0,71%	26 410 194	464 819
TH	3,38%	1,63%	28 619 742	967 347
Total			72 079 173	1 899 316

D'après la DGCP, ces montants sont représentatifs, mais ils ne prennent pas en compte les paiements fractionnés, dont le nombre serait important pour la taxe d'habitation. En considérant que l'ensemble des cotes faisant l'objet d'un délai en matière de taxe d'habitation bénéficient d'un paiement fractionné, on trouve un nombre avoisinant les 2 millions de paiements.

C. Gestion des délais

1. Analyse de la politique en matière de délais

En contrepartie de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, les comptables sont relativement autonomes pour organiser la gestion de leur département (TPG) ou de leur poste comptable (Trésoriers) et pour définir leur politique du recouvrement. Cela explique qu'il n'existe pas de statistiques nationales en matière de délais, et que les pratiques soient très diverses d'un poste comptable à l'autre. D'après le recensement effectué par l'IGF dans sept départements, les taux de demandes, d'accord et de respect des délais varient dans des proportions considérables.

La charge de travail s'apprécie le mieux avec le taux de demandes de délais, car refuser d'octroyer un délai résulte d'un examen du dossier et suscite une valeur ajoutée au même titre qu'une décision d'accord.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

2. Analyse de données statistiques sur les délais

La mission s'est efforcée de collecter des données statistiques en matière de délais, à partir de sources diverses. Les résultats semblent converger.

a. Analyse par échantillon à partir des rapports de vérification de l'IGF

L'échantillon choisi concerne 47 PNC issus de 8 départements audités dans un passé proche par l'inspection générale des finances.

Il en résulte deux constats principaux :

- un taux de demande par article de 2,5% des articles de rôle en moyenne.
- une forte variation dans le taux de demandes et le taux d'accord, et surtout le taux de respect des délais, comme le montrent les graphiques de la page suivante.

b. Analyse des données communiquées par les départements informatiques

- **Données prélevées sur 6 départements**

Des relevés de statistiques sur les délais ont été effectués par la Direction Générale de la Comptabilité Publique, à la demande de la mission, sur un échantillon de 6 départements représentant 13% du total des cotes des impôts concernés, dont 16,25% des cotes d'IR et 13,3% des cotes de TH.

DELAIS	Nombre de cotes prises en charge	Nombre de délais accordés	% de délais par rapport au nombre de cotes
Impôt revenu	2 769 718	69 160	2,50%
Taxe d'habitation	3 821 306	61 077	1,60%
Taxe foncière	2 628 409	13 828	0,53%
Taxe professionnelle	534 892	9 579	1,79%
TOTAL (IR+TH+TF+TP)	9 754 325	153 644	1,58%

Il apparaît que les délais délivrés ou poursuivis en phase contentieuse (après basculement dans RAR) sont faibles par rapport au nombre de cotes. En moyenne, pour ces quatre impôts, 1,58% des cotes font l'objet d'un délai, avec en premier lieu l'IR (2,5% des cotes) puis la taxe professionnelle (1,8%) et enfin la TH (1,6%).

- **Extrapolation à la France**

Généralisé à l'ensemble du territoire, on obtient un total de 1,2 millions de délais accordés, soit 1 délai par jour ouvré et par agent recouvrement. Là encore, ces opérations sont probablement concentrées dans l'espace et dans le temps, ce qui induit probablement des pics de charges élevés pour certains postes en fin d'exercice. Le montant moyen des délais est de 3 000 F pour la TH, et de 23 000 F pour l'impôt sur le revenu.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

Type d'impôt	% de délais par rapport au nombre de cotes	Total national des cotes	Nombre de délais en France en 1998
Impôt revenu	2,50%	17 049 237	425 720
Taxe d'habitation	1,60%	28 619 742	457 437
Taxe foncière	0,53%	26 410 194	138 943
Taxe professionnelle	1,79%	3 272 693	58 608
TOTAL	1,58%	75 351 866	1 186 895

c. Evaluations réalisées par la DGCP

La Direction Générale de la Comptabilité Publique a réalisé une évaluation nationale, également à partir des données fournies par les départements informatiques du Trésor.

• Evaluation du nombre de délais

Type d'impôt	% de délais par rapport au nombre de cotes	Total national des cotes	Nombre de délais en France en 1998
Impôt revenu	1,61%	17 049 237	274 493
Taxe d'habitation	1,25%	28 619 742	357 747
Taxe foncière*	1,25%	26 410 194	330 127
Taxe professionnelle	1,58%	3 272 693	51 709
TOTAL		75 351 866	1 014 075

On retrouve un total de délais cohérent avec celui de la mission réalisé ci-dessus, soit environ 1 millions de délais accordés. Il pourrait même être inférieur, car le taux utilisé pour la taxe foncière (1,25% des cotes) repose sur une analogie avec la TH. En utilisant le taux des 5 DIT (0,53%), le total serait légèrement plus faible : 823 900 délais au lieu d'un million.

Le nombre de délais accordés en matière d'impôts des particuliers est inférieur à ce chiffre, car il convient d'enlever les délais accordés en matière de taxe professionnelle et de taxe foncière des entreprises.

• Evaluation des demandes de délais

La charge de travail des postes comptables est liée au nombre de dossiers instruits, c'est-à-dire au nombre de demandes de délais et pas seulement au nombre de décisions favorables. Faute de données collectées à ce sujet, la mission a repris son estimation à partir des calculs menés sur les 47 PCNC contrôlés, soit 2,5% de demandes par rapport au nombre de cotes, ce qui semble recoupé par les enquêtes effectuées par la SOFRES auprès des usagers³. Il en résulterait 1,9 millions de demandes de délais. En utilisant l'autre critère (86% de délais acceptés), le nombre de demandes serait de 1,2 million, voire de 1,4 million si l'on prend en compte les 28% de postes qui n'utiliseraient pas ou partiellement les codes d'empêchement⁴.

³ D'après l'enquête de la SOFRES, 7% des 36% des Français accomplissant une démarche auprès de l'administration fiscale le feraient pour obtenir un délai, ce qui représenterait un taux de 2,5%.

⁴ D'après l'étude sur échantillon effectuée par la DGCP, l'usage des codes est systématique pour 72% des postes, et partielle (14%) ou nulle (14%) pour les autres postes. Le biais est donc significatif, mais il n'est pas non plus extrême : en supposant que l'usage partiel des codes est égal à 50%, le nombre total de délais serait de 1 227 031 délais, et le nombre de demandes de délais égal à 1 426 780.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

En conséquence, on peut estimer que le nombre de demandes est compris dans une fourchette allant de 1 à 1,9 million, et qu'il est probablement proche de 1,5 million.

• Evaluation de la durée des délais accordés

La durée des délais accordés n'est pas indiquée dans les statistiques des départements informatiques. A partir d'un échantillon de 827 dossiers de délais examinés par la DGCP pour la mission, il ressort qu'en phase amiable, la durée moyenne est inférieure ou égale à 3 mois, et qu'une fraction marginale de délais ont plus de six mois. En phase contentieuse, la durée est plus importante, ce qui est expliqué par le fait que ces délais concernent des passifs lourds et difficiles à apurer.

Durée	Phase amiable	Phase contentieuse
Délais < ou = à 3 mois	62%	35%
Délais entre 4 et 6 mois	30%	30%
Délais > à 6 mois	7%	35%

III. EVALUATION DE LA CHARGE DES POURSUITES DE MASSE ET DES POURSUITES COMPLEXES

A. Evaluation des paiements à l'échéance

L'évaluation peut se faire par rapport aux montants à recouvrer ou par rapport au nombre d'articles pris en charge. En terme de charges, l'élément le plus significatif est le nombre d'articles.

Montants (MF) 1998	PEC	Taux de recouvrement spontané	Restes à recouvrer
IR	271 088	93,79%	16 835
TH	69 173	90,80%	6 364
TF	110 329	92,03%	8 793
Taxe professionnelle	173 719	72,86%	47 147
Total	624 309	87,3%	79 139

Nombre en unités	Nombre d'articles	Recouvrés en amiable	Restes à recouvrer
IR	14 762 555	89,61%	1 533 575
TH	22 972 779	85,52%	3 327 549
TF	23 659 509	91,51%	2 008 850
TP	3 143 980	72,06%	878 311
Total	64 538 823	88%	7 748 285

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

La proportion des paiements à l'échéance est comprise entre 72% et 94% en montant et entre 72% et 90% en nombre d'articles, avec une forte différence entre la taxe professionnelle (72%), et les autres impôts (entre 85% et 90% en nombre). Le taux relativement constaté sur la taxe professionnelle tient à la procédure de plafonnement de la taxe par rapport à la valeur ajoutée, qui se traduit par des paiements différés sur l'exercice suivant.

B. Bilan quantitatif des poursuites

1. Evolution générale depuis 1995

On constate une progression vigoureuse du nombre d'ATD (+20%) et des « autres saisies » (+40%), avec une stagnation relative du nombre de commandements.

En revanche, les autres actes sont en diminution, qu'il s'agisse des saisies ventes (-8%, dont -19,6% pour les saisies ventes pratiquées), ou des ventes (-22,6% dans les ventes effectuées).

2. Analyse des poursuites de masse

Poursuites concernant les impôts directs (France entière)	1995	1998	Var 95-98	Nombre d'actes par jour ouvré et par agent recouvrement des PNC
Commandements	5 285 534	5 228 287	-1,1%	2,82
ATD	2 281 314	2 749 783	20,5%	1,48

Concernant les lettres de rappel et les commandements, l'édition des commandements est automatique et les postes comptables ont pour charge d'entrer les codes d'empêchement à poursuite lorsque des délais sont accordés, mais aussi des dégrèvements ou mutations de cote, ou en cas de liquidation ou redressement judiciaire, ou encore de réclamation suspensive. Cette charge est modeste : on compte 0,8 actes par agent et par jour.

Poursuites nationales (impôts directs)	Nombre d'actes en 1998	Nombre d'actes par jour ouvré	Nombre d'actes par jour ouvré et par agent recouvrement des PNC
Empêchements à poursuite	1 517 537	6 836	0,82

L'envoi de l'ATD est de la responsabilité du chef de poste. Le nombre d'ATD est égal à 1,5 par agent recouvrement et par jour. Rapporté au nombre d'articles majorés, le ratio atteint 34%, mais on ne peut en tirer de conséquences sur le nombre de cotes concernées, car plusieurs ATD peuvent être envoyés pour une même cote. On observe des variations très importantes de ce ratio (entre 14,79% dans l'Aveyron, et 68% dans le Val d'Oise).

La gestion des ATD consiste à éditer les listes d'ATD potentiels, vérifier les renseignements à exploiter (comptes bancaires, identité du débiteur, etc), et à solliciter des renseignements externes lorsque les références du débiteur ne sont pas connues (mairies, agents enquêteurs, services fiscaux, huissiers, etc).

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

3. Autres actes de poursuites : saisies et autres procédures.

POURSUITES CONCERNANT LES IMPOTS DIRECTS (FRANCE ENTIERE)	1995	1998	Var 95-98
Saisies des rémunérations	7 631	4 722	-38,1%
Saisies attributions	5 002	5 326	6,5%
Autres saisies	3 127	4 433	41,8%
Dont V.T.A.M. immobilisation	100	92	-8,0%
Saisies ventes	1 172 264	1 078 256	-8,0%
Dont Saisies ventes pratiquées	176 514	141 861	-19,6%
Dont Récolements et oppositions	8 759	6 972	-20,4%
Dont Saisies interrompues	313 068	306 245	-2,2%
Dont PV de carence	187 015	186 571	-0,2%
Dont PV de perquisition	228 608	190 016	-16,9%
Dont Tentatives de saisies	258 300	246 591	-4,5%
Ventes			
Procédures engagées	23 889	17 398	-27,2%
Ventes effectuées	3 089	2 390	-22,6%
Ratio ventes effectuées/procédures engagées	13%	14%	

Le nombre de saisies ventes engagées diminue de 8% entre 1995 et 1998. Les saisies ventes pratiquées représentent 142 000 actes en 1998, soit 13% du nombre de saisies engagées, ou encore 0,08 acte par jour et par agent recouvrement. Le nombre de ventes effectuées est de 2 390 ventes pour l'ensemble de la France en 1998, soit 0,3 par agent et par année.

Les saisies immobilières sont de l'ordre de 641 par an. Elles s'accompagnent de la prise de garanties (inscriptions d'hypothèques, au nombre de 18 955 en 1998). Leur traitement est généralement suivi par la Trésorerie générale.

POURSUITES IMMOBILIERES	Nombre d'actes en 1998	Nombre d'actes par jour ouvré
Saisies immobilières demandées	641	3
Saisies autorisées	368	2
Saisies menées jusqu'à l'adjudication	62	0

Les poursuites sur les personnes sont plus rares : on compte 15 incarcérations effectives sur l'ensemble du territoire en 1998, et la moitié des réquisitions sont abandonnées. Les mises en cause de dirigeants sont inférieures à 200 par an. Les actions pauliennes et obliques sont de 145 par an.

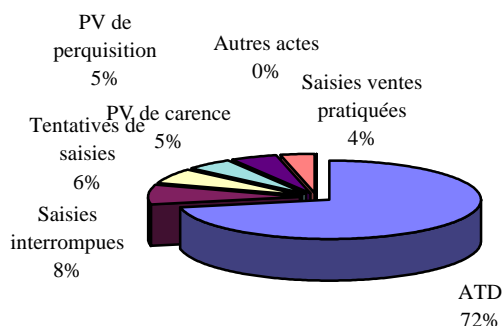
POURSUITES SUR LES PERSONNES	Nombre d'actes en 1998
Réquisitions au parquet	35
Incarcérations effectives	15
Réquisitions abandonnées	13
Mise en cause de dirigeants sociaux	186
Actions civiles (obliques, pauliennes, etc)	145
Assignations en RJ/liquidation judiciaire	612

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

SYNTHESE ACTES DE POURSUITE 1998	Nombre d'actes en 1998	Nombre d'actes par jour ouvré	Nombre d'actes par jour ouvré par poste	Nombre d'actes par jour ouvré et par agent recouvrement des PNC	Nombre d'actes par jour ouvré et par agent recouvrement (PNC+TG)
Total des actes de poursuite (hors commandements)	3 882 397	17 488	5,21	2,09	1,54

Ainsi, au total, un poste comptable non centralisateur effectue 5,2 actes de poursuites par jour, ce qui représente 2 actes par agent recouvrement. Parmi ces actes, on observe une proportion écrasante d'ATD (72%), mais 4% de saisies ventes pratiquées, le reste étant statistiquement négligeable.

Répartition des actes de poursuites en 1998

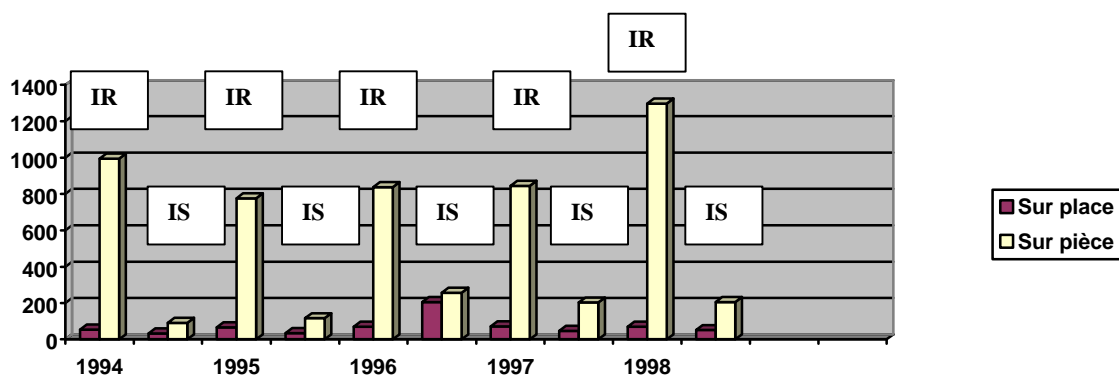


4. Le recouvrement du contrôle fiscal

• Contrôle sur pièce et sur place : nombre et montant des émissions de rôles

Les émissions d'articles de rôle ont progressé de 30% pour l'IR et de 108% pour l'IS entre 1994 et 1998. En montants l'augmentation est moins forte : +42% pour l'IR et +49% pour l'IS.

En milliers d'articles de rôle	1994		1995		1996		1997		1998		Var 94-98	
	IR	IS	IR	IS	IR	IS	IR	IS	IR	IS	IR	IS
Sur place	54	32	66	34	70	205	72	46	70	51	30%	59%
Sur pièce	995	91	776	116	837	256	844	202	1297	205	30%	125%
Total	1049	123	842	150	907	211	916	248	1367	256	30%	108%



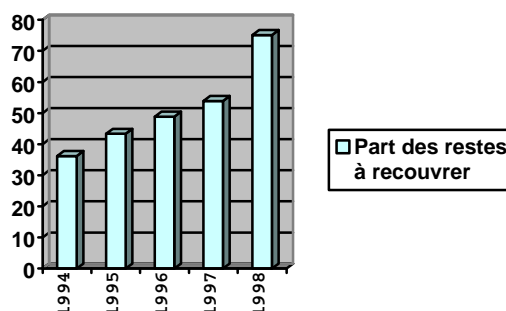
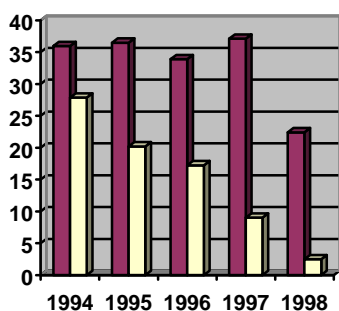
ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

• Contrôle sur place

Le nombre de prises en charge du contrôle fiscal sur place a diminué pour l'IR, mais augmenté pour l'IS. Au total, on passe de 25 MdF en 1994 à 29,7 MdF en 1998, soit +18%, soit encore +4,5% par an.

Le recouvrement du contrôle sur place connaît une évolution contrastée : globalement les restes à recouvrer croissent de 107%, et les recettes effectives diminuent de 38% entre 1994 et 1998.

Recouvrement du contrôle sur place	1994	1995	1996	1997	1998	Var 94-98
Part des recettes effectives	35,95	36,46	33,88	37,09	22,4	-37,7%
Part des recettes d'ordre	27,86	20,19	17,25	9,02	2,51	-91,0%
Part des restes à recouvrer	36,19	43,35	48,87	53,88	75,09	107,5%



La progression des restes à recouvrer explique probablement une partie de l'augmentation des admissions en non valeurs (voir ci-après).

C. Bilan qualitatif

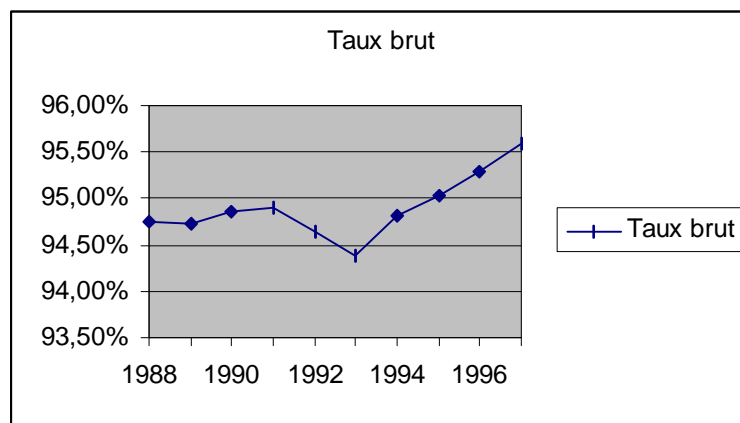
La quantité d'actes de poursuites constitue un indicateur de la charge de travail réellement supportée par les postes comptables.

Ce constat doit toutefois être complété par une approche plus qualitative, c'est-à-dire d'une part par un rapprochement entre les actes de poursuites et l'évolution des taux de recouvrement et des ANV et d'autre part par une prise en compte de l'effet réel de chaque type d'acte sur le recouvrement lui-même.

1. Evolution des taux de recouvrement

Le taux brut de recouvrement a augmenté de 0,8% entre 1988 et 1997, passant de 94,8% à 95,6%.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

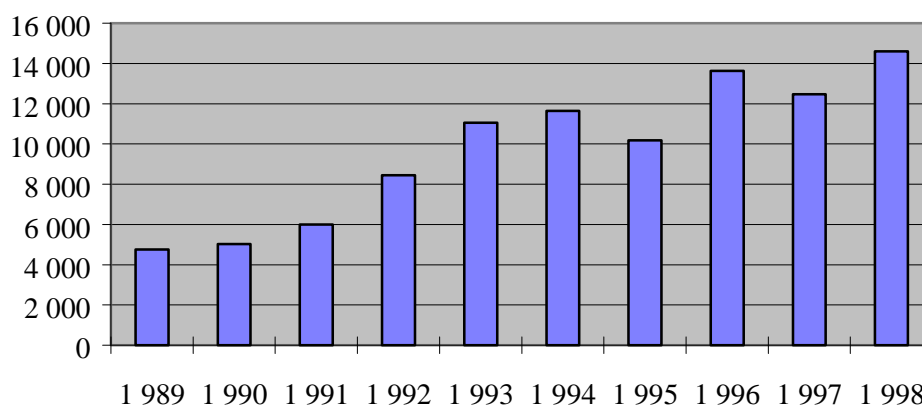


2. Evolution des ANV

L'amélioration des taux de recouvrement doit être nuancée par le fait que la base de ce ratio est amputée des montants à recouvrer qui ont été admis en non valeur. L'évolution des ANV doit donc être prise en compte.

Ces derniers connaissent une augmentation de 207% en montant depuis dix ans.

ANV prononcés relatifs aux impôts recouverts par la DGCP (en MF)



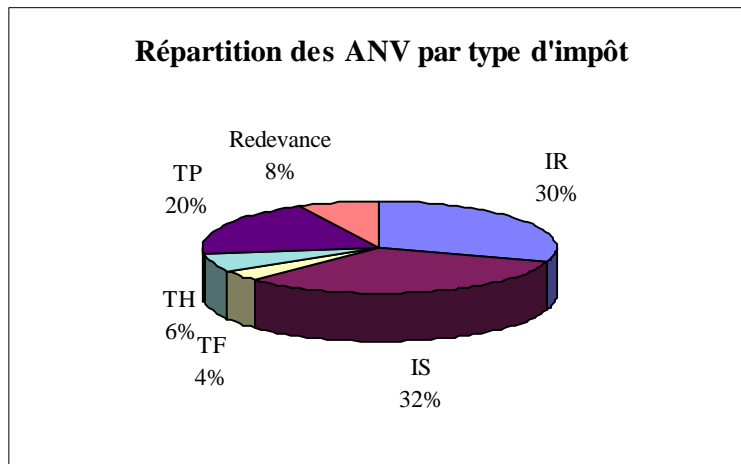
La dégradation de la conjoncture et la politique d'apurement des cotes anciennes explique probablement pour partie l'évolution des ANV au cours des années 1990, sans que l'amélioration de la conjoncture enregistrée depuis 1995 se reflète en sens inverse dans ces statistiques.

Montant des ANV prononcées relatifs aux impôts recouverts par la DGCP en 1998 (en F)					
IR	IS	TF	TH	Taxe professionnelle	Redevance
3 190 698 181	3 424 820 236	393 870 331	661 807 968	2 104 002 325	800 000 000

Les ANV les plus importants en montant concernent l'impôt sur les sociétés (32%). Il conviendrait de détailler ce poste ainsi que celui de l'IR, qui intervient en deuxième position (30%) pour en déduire ce qui relève du contrôle fiscal. Le recouvrement après contrôle fiscal est en effet

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

particulièrement faible, ce qui s'explique parfois par des redressements excessifs ou qui répondent à d'autres fins que celles du recouvrement (notamment en cas de RJ-LJ).



Le ratio rapportant les ANV (en montant) au montant des produits fiscaux enregistre une croissance de 124% entre 1989 et 1998.

ANNEXE 2.4.2. – L'ACTIVITE DE RECOUVREMENT DE LA DGCP

3. Difficulté d'évaluation du rendement des différents actes de poursuite.

L'approche fondée sur des données macroéconomiques doit être complétée par une analyse du coût et du rendement unitaire propre à chaque type d'acte de poursuites.

La DGCP dispose d'un indicateur sur la qualité du recouvrement, le ratio ATD/saisies. Le recouvrement suite à ATD suite à une saisie n'est pas connu, les outils informatiques n'étant pas configurés pour ce faire : ainsi l'application RAR ne code pas les recettes en fonction de leur impulsion (paiement spontané, après ATD, après saisie, etc). Même si un recouvrement peut être lié à l'envoi de plusieurs actes de poursuite simultanément, un tel indicateur serait utile.

ANNEXE 2.4.3. - LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX

I. PRÉSENTATION	1
II. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE PRODUITS LOCAUX.....	1
A. LES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LEURS GROUPEMENTS.	2
B. LES RECETTES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.....	2
III. LES MODES DE RECOUVREMENT.....	2
A. LE RECOUVREMENT AMIABLE.....	2
B. LE RECOUVREMENT CONTENTIEUX.....	3
IV. LES ENJEUX FINANCIERS	3
A. AU TOTAL.....	3
B. LES COMMUNES.....	4
C. LES DÉPARTEMENTS	4
D. LES RÉGIONS	4

I. PRESENTATION

En vertu des dispositions de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962, les comptables publics sont seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par contrat ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir. Les comptables principaux du Trésor sont ainsi en charge du recouvrement des recettes des collectivités locales et des établissements publics locaux qui leur sont rattachés.

Comme en matière d'impôt, les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables devant le juge des comptes du recouvrement de ces recettes

II. LES DIFFERENTES CATEGORIES DE PRODUITS LOCAUX

Les produits locaux se caractérisent par leur extrême diversité et il serait hasardeux de vouloir en dresser une liste exhaustive. Il est possible néanmoins possible de les classer selon les collectivités concernées.

ANNEXE 2.4.3. – LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX

A. Les recettes des collectivités locales et de leurs groupements.

Il s'agit des recettes de toutes les collectivités locales (communes départements, régions) et des syndicats et groupements de collectivités sous toutes les formes. Ces produits sont extrêmement variés : loyers ; cantines ; études ; leçons de musique ; participations ; fonds de concours ; redevances d'occupation...

Certaines recettes sont très ponctuelles (donations) d'autres nécessitent des traitements de masse (rôles d'eau et d'assainissement).

Certaines recettes sont recouvrées à l'initiative de l'ordonnateur (émission d'un titre) et d'autres à l'initiative du comptable (remboursements de prêts, baux et contrats).

B. Les recettes des établissements publics

Il s'agit des recettes des offices d'HLM, des OPAC dotés d'un comptable public, des établissements hospitaliers et assimilés (maisons de retraites). Les produits sont alors mieux identifiables (loyers, prestations hospitalières) et font généralement l'objet de traitements de masse.

III. LES MODES DE RECOUVREMENT

Les comptables sont chargés de toutes les phases du recouvrement de la prise en charge de la recette jusqu'à l'encaissement ou l'apurement par admission en non valeur. Il n'existe pas de différences fondamentales entre les méthodes mises en œuvre en matière de produits locaux et celles utilisées pour l'encaissement de l'impôt. En fait, la seule différence notable réside dans le fait que les produits locaux ne bénéficient pas du privilège fiscal et que par conséquent leur recouvrement ne peut pas être assuré par voie d'avis à tiers détenteur.

A. Le recouvrement amiable

Les collectivités locales utilisent encore peu les moyens modernes de paiement (TIP, CB) notamment en raison de leur coût. Toutefois, en montant, une part très significative des recettes des collectivités locales est désormais dématérialisée :

- virement sur le compte du Trésor public pour les subventions, dotations, emprunts et participations, impôts locaux ;
- virement sur le compte CCP du comptable public notamment dans le domaine hospitalier (mutuelles, tiers payants) ;
- prélèvements mensuels pour les loyers HLM.

Des efforts demeurent néanmoins à accomplir notamment grâce au recours au TIP pour développer une automatisation source de gains de productivité.

ANNEXE 2.4.3. – LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX

B. Le recouvrement contentieux

Sauf en cas d'existence de privilèges spécifiques (obligation alimentaire, vendeur d'immeuble), le recouvrement contentieux relève du droit commun, en l'occurrence la réglementation sur les procédures civiles d'exécution. Tout acte de poursuite doit être préalablement autorisé par l'ordonnateur de la recette.

Comme en matière d'impôt, le comptable a seul compétence à accorder des délais et l'ordonnateur a seul compétence pour accorder, sous certaines conditions, des atténuations.

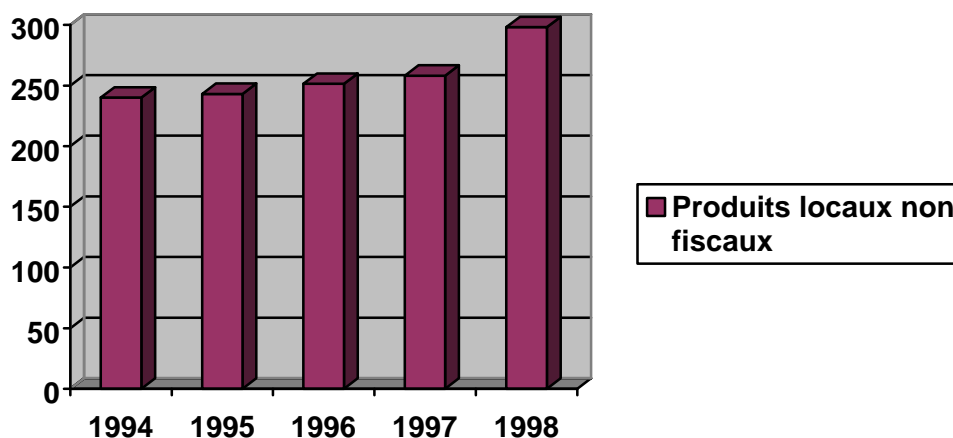
IV. LES ENJEUX FINANCIERS

A. Au total

En 1998, les encaissements des recettes non fiscales allouées aux collectivités territoriales ont représenté 298 MdF, soit 20% des sommes collectées par le réseau de la Direction générale de la comptabilité publique, et 45% des recettes totales des collectivités territoriales. S'y ajoute le produit des taxes d'urbanisme, qui atteint 2,7 MdF en 1998

(en MdF)	1994	1995	1996	1997	1998
Produits locaux non fiscaux	240	243	251,4	258,2	298
Taxes d'urbanisme			2,7	2,7	2,7

Les produits locaux non fiscaux croissent de 15% entre 1997 et 1998, tandis que le produit des taxes d'urbanisme reste stable à 2,7 MdF.



Les données définitives obtenues de la DGCP concernent l'exercice 1997.

ANNEXE 2.4.3. – LE RECOUVREMENT DES PRODUITS LOCAUX

B. Les communes

Les produits locaux des communes représentent 188,6 MdF, dont 27,6 MdF d'autres impôts et taxes (dont les taxes d'urbanisme), soit 161 MdF sans les autres impôts et taxes. Le premier poste est celui des dotations et subventions, qui représentent 122 MdF (dont 83,8 MdF pour les subventions de l'Etat). Les autres recettes, 36,1 MdF, sont des produits des services, du domaine, des ventes diverses, et des autres produits divers¹.

C. Les départements

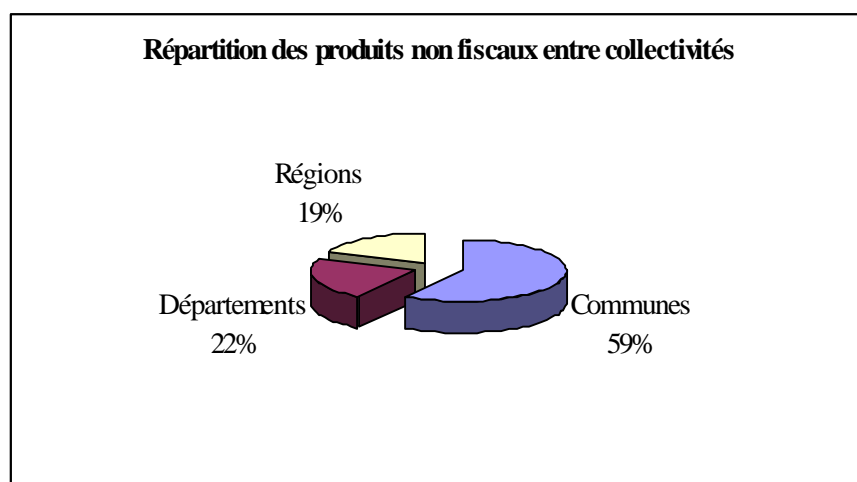
Les recettes des départements, hors impôts locaux, sont réparties en dotations versées par l'Etat (29,2 MdF), en remboursements, subventions et autres participations (29,2 MdF), en produits d'exploitation (471,8 MF en 1997), en produits domaniaux (873,5 MF), et en produits financiers (à hauteur de 688 MF en 1997).

Les autres ressources sont les impôts directs, et les impôts indirects (37,3 MdF dont 12 MdF au titre de la taxe sur les véhicules à moteur).

D. Les régions

Les produits locaux des régions se décomposent en dotations versées par l'Etat (5,8 MdF), en subventions et autres participations (9,9 MdF), en produits d'exploitation (7 MF), en produits domaniaux (48,8 MF), et en produits financiers (160 MF).

Les autres ressources sont les impôts directs, et les impôts indirects (12,6 MdF dont 6,3 MdF au titre de la taxe sur les cartes grises)



¹ Les principaux produits divers sont, par ordre décroissant : les revenus des immeubles (7,3 MdF), les redevances et droits des services périscolaires d'enseignement (4,2 MdF), suivis des redevances pour enlèvement des ordures ménagères (3,5 MdF), des redevances et droits à caractère social (2,8 MdF), des coupes de bois (1,2 MdF), des redevances et droits des services culturels (1 MdF), des services à caractère sportif (1 MdF), une grande part des autres produits n'étant pas identifiés par la nomenclature comptable

ANNEXE 2.4.4.

LISTE DES DROITS DE TIMBRE ET TAXES ASSIMILEES

Droits de timbres et taxes dont la suppression est étudiée pour 2000

<u>Nature des droits et taxes</u>	<u>Année de création</u>	<u>Tarif (F)</u>
Droit de timbre sur les certificats médicaux accompagnant le permis de conduire	1953	1
Délivrance et prorogation des certificats internationaux pour automobiles et permis internationaux de conduire	1930	17
Procès-verbaux de réception des véhicules (services des mines)	1948	100 à 1000
Documents de circulation pour les étrangers mineurs	1991	100
Cartes d'identité professionnelle de représentant (VRP)	1919	120
Cartes spéciales des étrangers exerçant une profession commerciale ou industrielle :	1947	
- validité supérieure à trois ans		1 200
- validité supérieure à un an mais inférieure ou égale à trois ans		600
- validité inférieure ou égale à un an		40/mois
Cartes spéciales des étrangers exerçant une profession artisanale :	1947	
- validité supérieure à trois ans		600
- validité supérieure à un an mais inférieure ou égale à trois ans		300
- validité inférieure ou égale à un an		20/mois
Cartes spéciales des étrangers exerçant une activité agricole	1947	600
Autorisation et récépissés d'ouverture ou de mutation de débit de boissons	1926	2 000
Ouverture de débits de boisson à titre temporaire	1926	500
Déclaration de profession de certains commerçants (substances vénéneuses)	1926	300
Déclaration de l'exercice d'une activité de brocanteur	1926	300
Déclaration des commerçants en armes et munitions	1926	300
Certificats d'immatriculation des bâtiments de navigation intérieure	1917	70
Certificats de jaugeage des bâtiments de navigation intérieure	1917	70
Permis de navigation des bâtiments de navigation intérieure	1917	70
Pouvoirs délivrés par les actionnaires en vue de leurs représentations aux assemblées générales	1987	5
Droit forfaitaire de délivrance d'ampliation	1977	60

ANNEXE 2.4.4. – LISTE DES DROITS DE TIMBRE ET TAXES ASSIMILEES

Autres impôts et taxes dont la suppression est étudiée

<u>Nature des impôts et taxes</u>	<u>Année de création</u>
Droit de bail	An VII (1798)
Droits perçus lors des examens du brevet de fin de collège	1951
Droits perçus lors des examens du brevet professionnel	1951
Droits perçus lors des examens du certificat d'aptitude professionnelle	1951
Droits perçus lors des examens du brevet d'études professionnelles	1951
Droits perçus lors des examens du brevet de technicien	1951
Droits perçus lors des examens du baccalauréat	1963
Droit d'apport de 1 500 F, en cas de création d'entreprise	1991
Taxe sur les livraisons de postes CB	1991
Taxe forfaitaire annuelle sur les services de télévision	1989
Droit de francisation et de navigation dans les ports du Rhin et de la Moselle	1967
Impôt sur les spectacles (réunions sportives)	1955
Taxe sur les jeux de boules et de quilles (bowlings)	1960
Droit spécial de transfert sur les débits de boissons	1933
Taxe spéciale sur les débits de boissons	1960
Redevances versées par les centres de contrôle agréés chargés d'effectuer le contrôle technique des véhicules légers	1989
Redevances sur les canalisations pétrolières	1968
Redevances versées par les organismes agréés chargés de la vérification de certains instruments de mesure	1936
Taxe sur les appareils à pression	1948
Taxe de constitution de dossier sur les réseaux radio-électriques indépendants à usage privé	1986
Taxe de constitution de dossier sur les réseaux radio-électriques indépendants à usage partagé	1986
Taxe de constitution de dossier sur les réseaux ou services de télécommunications à caractère expérimental	1986
Taxe annuelle de gestion et de contrôle sur les réseaux ou services de télécommunications à caractère expérimental	1986
Taxe forestière et papetière	1990
Taxe de défrichement	1969
Taxe parafiscale sur les expéditions de fruits et de préparations à base de fruits perçue dans les DOM	1987
Taxe parafiscale allouée au centre technique de la fonderie	1988
Taxe sur les pâtes, papiers et cartons allouée au centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses	1985
Taxe parafiscale sur les corps gras allouée à l'institut des corps gras	1989
Taxe sur les industries du textile et de la maille allouée au comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement	1980
Prélèvement spécial sur les bénéfices réalisés à l'occasion de la création d'une force de dissuasion	1960

ANNEXE 2.4.4. – LISTE DES DROITS DE TIMBRE ET TAXES ASSIMILEES

Recettes perçues par la Direction générale des douanes et des droits indirects en 1998

	1998
I, RECETTES DU BUDGET DE L'ETAT	
1, Recettes fiscales du budget général	
a. Impôts directs et assimilés (taxes métaux précieux,,)	28,6
b. Timbre unique	18,8
c. Droits d'importation, TIPP et divers produits des douanes	164600,3
dont :	
- droits d'importation et assimilés	90984,8
- taxe intérieure sur les produits pétroliers	163922,5
- taxe intérieure sur le gaz naturel	921,5
- droit annuel sur les navires	224,7
- amendes et confiscations (code des douanes)	342,6
- taxe sur les passagers	94,1
- autres	0,2
d. Taxes sur le chiffre d'affaires	89883,6
dont :	
- TVA sur les produits pétroliers	36466,9
- TVA sur les autres marchandises	51427,7
e. Produits des contributions et taxes indirectes	38946,5
dont :	
- part budgétaire du droit de consommation sur les tabacs	36723,8
- taxe spéciale sur certains véhicules routiers	466,7
- cotisation sur les sucres	1491,6
- amendes et confiscations (contributions indirectes)	2,7
- autres taxes	260,6
TOTAL des recettes fiscales (a à e)	293476,9
2. Autres recettes du budget général (recettes non fiscales)	101,4
3. Recettes des comptes d'affectation spéciaux	266,2
dont :	
- fonds de soutien aux hydrocarbures	161,4
- fonds forestier national	31,0
- fonds national du livre	17,8
- taxe différentielle sur véhicules à moteur	26,0
TOTAL (I)	239834,5
II, RECETTES DES DEPARTEMENTS, COMMUNES ET ETABLISSEMENTS DIVERS	
dont :	
- droit de circulation sur les alcools	864,9
- droit de consommation sur les alcools	8300,7
- droit de fabrication sur les alcools	324,9
- droit sur les bières et eaux minérales	2395,8
- <i>total droits sur les boissons versés au fonds de solidarité vieillesse</i>	11888,2
- taxe spéciale sur les carburants (DOM)	2643,3
- droit d'octroi de mer (DOM)	3070,3
- droit additionnel à l'octroi de mer (DOM)	690,6
- droit de consommation sur les tabacs (Corse, Guynae, réunion)	337,1
- droit de consommation sur les tabacs reversé à la CNAM	3670,4
- fiscalité portuaire (droits de port, redevances d'équipement)	2813,3
- taxe p/c Comité professionnel de la distribution des carburants	52,4
- taxe p/c Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	96,0
- taxe p/c Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	2,1
- taxe p/c de l'Institut français du pétrole	1211,2

ANNEXE 2.4.4. – LISTE DES DROITS DE TIMBRE ET TAXES ASSIMILEES

- cotisation au profit du Budget annexe des prestations sociales agricoles	3854,3
- cotisation spéciale sur les boissons alcoolisées (CNAM)	2341,4
- 40% du droit de cons./alcools au régimes d'assurance maladie	4735,1
TOTAL (II)	43630,2
TOTAL GENERAL (I + II)	337464,7

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION

I.	LE DISPOSITIF DE FORMATION À LA DGCP	2
A.	LA FORMATION INITIALE	2
1.	<i>Des cadres A (inspecteurs du Trésor)</i>	2
2.	<i>La formation des agents B</i>	3
3.	<i>La formation des agents C</i>	3
4.	<i>Le coût de la formation initiale</i>	4
B.	LA FORMATION CONTINUE À LA DGCP	5
1.	<i>La réforme de 1999 : le renforcement du lien entre les besoins des services et la formation continue</i>	5
2.	<i>La formation continue est essentiellement à caractère professionnel et pratique</i>	5
3.	<i>Les coûts de la formation continue à la DGCP</i>	6
II.	L'ÉTAT ACTUEL DES FORMATIONS À LA DGI	8
A.	LES FORMATIONS INITIALES	8
1.	<i>Cadres A</i>	8
2.	<i>Les cadres B</i>	8
3.	<i>Les cadres C</i>	9
B.	LES FORMATIONS CONTINUES	11
1.	<i>Les agents de la DGI reçoivent en moyenne 4,7 jours de formation par agent et par an</i>	11
2.	<i>La formation continue est organisée par les centres régionaux de formation</i>	11
3.	<i>Une formation à caractère essentiellement professionnel</i>	11
C.	LE COÛT DE LA FORMATION À LA DGI	12

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

Dans les deux directions, le dispositif de formation repose sur la distinction entre formation initiale (1) et formation continue (2).

I. LE DISPOSITIF DE FORMATION A LA DGCP

Le dispositif de formation professionnelle de la DGCP a été profondément modifié en 1999 (plan approuvé lors du comité technique paritaire central du 19 mai 1999).

Cette réforme comprend trois axes

- l'administration centrale se recentre sur l'animation et pilotage. Les tâches de gestion sont confiées à l'école nationale du Trésor, qui acquiert une compétence générale pour les trois catégories A,B,C.
- La centralisation de la formation initiale et l'organisation de stages de préparation aux concours sur trois écoles : l'école nationale du Trésor de Noisel est dédiée aux agents de catégorie A, la future école de Lyon aux agents B, l'école de Noisy- le- Grand aux C. Cette réforme signifie notamment une disparition progressive des 18 centres régionaux de formation professionnelle (CFPU).
- La restructuration du dispositif de formation continue.

Ce nouveau dispositif est mis progressivement en place depuis le début de 1999. La formation initiale (1) et la formation continue (2) de la DGCP sont donc en pleine phase de mutation.

A. La formation initiale

1. Des cadres A (*inspecteurs du Trésor*) :

L'effectif des promotions d'inspecteurs a connu de profondes variations. La plus importante promotion a été celle de 1972 qui comprenait en fin de scolarité 608 élèves. Les trois promotions suivantes ont également été exceptionnellement importantes (463 élèves en 1972-73¹, 395 en 1973-74, 405 en 1974-75). Il retombe à 302 pour la promotion 1975-1976. Le nombre des élèves est ensuite assez fluctuant, mais restera toujours inférieur à 400.

La plus petite promotion est celle de l'année 1996-1997 (165 élèves), celle sortie en 1999 comprenait 249 élèves (plus 15 huissiers du Trésor public), le nombre des élèves admis en 1999 étant à nouveau sensiblement plus élevé (358).

¹ A partir de 1972, les promotions sont à cheval sur deux années.

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

La formation des inspecteurs durent 12 mois. Le premier mois et demi est réservé à une formation commune aux inspecteurs des trois principales directions à réseau (DGI, DGCP et Douanes). Les élèves sont indifféremment répartis entre les écoles nationales des trois réseaux. La formation théorique des agents du Trésor a ensuite lieu à l'école de Noisiel en région parisienne. Elle est suivie de 6 mois de stage pratique dans le département d'affectation.

La formation théorique comprend à la fois des modules d'enseignement généraux et des enseignements plus spécialisés (recouvrement, dépense de l'état, comptabilité générale, comptabilité des collectivités ...).

2. *La formation des agents B*

La DGCP a formé en 1998, 929 agents de catégorie B (916 contrôleurs du Trésor public, 13 huissiers du Trésor).

La durée de formation initiale pour les agents B est de quatre mois et demi, se répartissant entre quatre mois de formation générale et quinze jours de pré-stage organisé dans les services (première approche du Trésor).

Deux sessions sont organisées par an.

Les agents B sont formés dans une douzaine de CFPU, choisis chaque année parmi les 18 CFPU existant en France, en fonction de l'origine géographique des agents.

Ce dispositif sera toutefois d'être profondément modifié dans les toutes prochaines années, puisque l'abandon de la formation initiale dans les CFPU a été décidé. Tous les agents B nouvellement recrutés recevront désormais leur formation initiale dans la nouvelle école nationale de Lyon qui devrait ouvrir ses portes en 2003. D'ici là, les formations continueront d'être dispensées dans les CFPU, mais, dès le 31 décembre 1999, 6 des 18 CFPU actuels seront fermés.

Par ailleurs, la réforme du contenu de la formation dispensée aux agents B du Trésor public est aujourd'hui à l'étude. Il est prévu que celui-ci soit modifié en fonction des éventuelles décisions prises dans le cadre des suites des travaux de la mission 2003.

3. *La formation des agents C*

La DGCP a accueilli en formation initiale, 901 agents de recouvrement en 1998.

La formation des agents C dure sept semaines. Il y a cinq « appels » de stagiaires, répartis sur les 12 mois de année.

Jusqu'à la réforme de 1999, les agents de recouvrement devaient suivre leur formation dans les 12 mois suivant leur nomination. Désormais, ils devront obligatoirement recevoir cette formation avant leur entrée en fonctions.

La formation des agents de recouvrement comprend quatre modules :

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

- une sensibilisation à l'environnement professionnel (description des missions du Trésor, présentation des autres directions, sensibilisation à l'accueil du public, à l'Euro)
- une initiation aux mécanismes comptables (le plan comptable général, la comptabilité de l'Etat et des collectivités locales)
- une familiarisation à la bureautique et aux applications réglementaires
- une formation pratique sur leur futur métier à partir de cas pratiques.

Tous les agents de recouvrement passeront à l'avenir par l'école nationale de Noisy le Grand. Cet ancien CFPU assurait déjà la formation initiale de tous les agents de recouvrement nommés en Ile de France. La transition s'est donc effectuée sans difficulté. La première promotion complète formée à Noisy-le-Grand a été accueillie le 1 septembre 1999.

Dans les écoles nationales, les formateurs sont des enseignants permanents, inspecteurs du Trésor.

4. *Le coût de la formation initiale*

Le total des dépenses de formation initiale était en en 1998 de 214 millions de francs, dont 174,5 millions correspondaient à des rémunérations versées aux stagiaires sous forme de traitement ou d'indemnités liées aux frais de mission et de déplacement.

Dépenses de formation initiale pour les agents de la DGCP en 1998

Types de dépenses (en F)	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Nombre de jours de formation agents	72 065	106 705	17 628	196 397
effectif formé 1 ^{re} titularisation	362	480	601	1443
effectif formé nouvelle titularisation	272	460	300	1032
<i>Dépenses totales de formation initiale</i>				214 451 709
<i>dont dépenses hors rémunération des stagiaires</i>				39 933 152
<i>dont traitement des stagiaires</i>				150 335 281
<i>dont indemnités liées à la formation (frais de mission et déplacement)</i>				24 183 276

B. La formation continue à la DGCP

1. *La réforme de 1999 : le renforcement du lien entre les besoins des services et la formation continue*

La formation continue était, jusqu'à la réforme de 1999, dispensée dans les 18 CFPU.

Les CFPU avaient la charge d'organiser les formations initiales et les révisions au concours. Les CFPU devaient notamment trouver les lieux des formations.

Désormais est mise en place dans tous les départements, une cellule de formation composée d'un conseiller formation qui a le grade d'inspecteur principal assisté par un ou deux collaborateurs, dont au moins un agent A adjoint de l'inspecteur principal, et le cas échéant un agent B ou C pour la gestion administrative. En rattachant ainsi la formation à un inspecteur principal² chargé de la coordination des activités de vérification, la direction générale entend permettre un lien direct entre la formation et les besoins constatés dans les services.

Les CFPU seront progressivement fermés à la formation continue. D'ores et déjà, les départements organisent 90% des formations continues, mais 10% des stages sont organisés au niveau d'une région (les formations informatiques télégrées, certaines formations pointues). Il est donc prévu le maintien d'un échelon régional, dans les locaux des ex-CFPU, mais sous une forme plus légère.

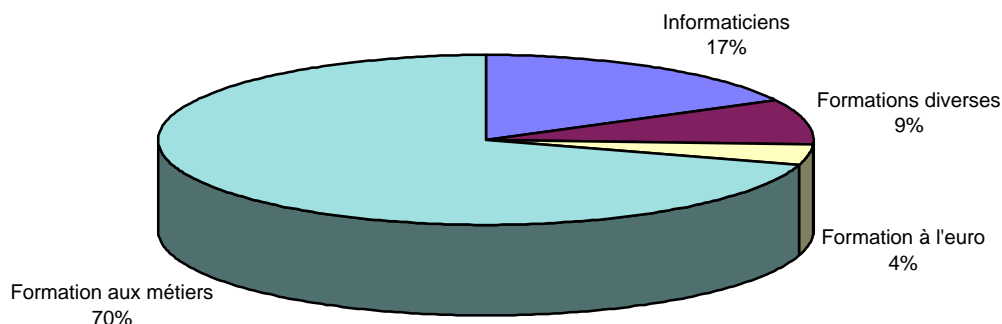
2. *La formation continue est essentiellement à caractère professionnel et pratique*

Les formations « métiers » représentent 70 % de l'effort total de formation continue. Ainsi, en 1997, les actions de formation au recouvrement ont touché le plus gros effectif des agents formés.

² Il y a généralement un seul inspecteur principal par département, sauf pour les plus gros départements, où le nombre d'inspecteurs principaux est de deux, voire plus.

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

Bilan 1997 - Répartition sectorielle (Formation continue)



3. Les coûts de la formation continue à la DGCP

Le coût total de la formation continue et des préparations aux concours a été, en 1998, supérieur à celui de formations initiales : 299 millions contre 214 pour la formation initiale.

La principale dépense correspond aux rémunérations versées aux agents en formation, soit 244 millions, dont 211 millions versés sous forme de traitement et 33 millions de frais de missions et déplacements.

Le coût moyen de journée de formation d'un agent est de 1900 francs pour un agent de catégorie A et de 1 282 pour un agent de catégorie C.

FORMATION CONTINUE ET PREPARATIONS AUX CONCOURS (année 1998)	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Nombre de jours agents	63 720	61 459	65 380	190 559
Nbre d'agents formés	50 174	41 074	49 458	140 706
Dépenses totales formation continue (en francs)	121 094 925	94 047 509	83 838 295	298 980 729
<i>dont dépenses de formation, hors rémunération des stagiaires (en francs)</i>	<i>18 415 188</i>	<i>17 761 755</i>	<i>18 894 931</i>	<i>55 071 875</i>
<i>dont traitement des stagiaires (en francs)</i>	<i>91 743 035</i>	<i>65 737 123</i>	<i>53 721 745</i>	<i>211 201 903</i>
<i>dont indemnités liées à la formation versées aux stagiaires - frais de mission et déplacement - en F</i>	<i>10 936 702</i>	<i>10 548 631</i>	<i>11 221 619</i>	<i>32 706 951</i>
Coût moyen par jour de formation continue	1 900 F	1 530 F	1 282 F	
<i>dont coût moyen par jour correspondant au salaire journalier de l'agent en formation</i>	<i>1 444 F</i>	<i>1 075 F</i>	<i>831 F</i>	
<i>dont dépenses de formation</i>	<i>456 F</i>	<i>455 F</i>	<i>451 F</i>	

II. L'ETAT ACTUEL DES FORMATIONS A LA DGI

A. les formations initiales

Le nombre d'agents ayant reçu une formation initiale à la DGI était de **2 545 en 1999**.

1. Cadres A

L'effectif des cadres A en formation initiale a connu une baisse significative en 1996 et 1997 (477 agents en 1996, 500 en 1997). Il est ensuite remonté à 618 en 1998 et 581 en 1999.

Le tronc commun est celui des inspecteurs des impôts (scolarité à Clermont-Ferrand ou Paris). En 1999, la promotion était de 541 élèves. Les inspecteurs du cadastre et informaticiens sont formés à l'école nationale du cadastre de Toulouse (16 élèves inspecteurs du cadastre, 24 inspecteurs informaticiens en 1999).

2. Les cadres B

a) des promotions autour de 800 à 1000 contrôleurs par an

Les promotions de contrôleurs étaient de 811 en 1996 (dont 739 contrôleurs des impôts, 54 contrôleurs du cadastres et 18 informaticiens) et de 790 en 1997. Elles sont remontées à 1044 en 1998 et 985 en 1999.

b) des formations assurées dans des écoles nationales

Les cadres B sont formés soit à Paris et Clermont-Ferrand.

Les contrôleurs du cadastre et les informaticiens sont formés à Toulouse.

c) une formation de 12 mois pour les lauréats des concours externe et interne normal, de cinq mois pour les lauréats du concours interne spécial

La formation des contrôleurs de la DGI dure 12 mois, dont 8 mois de formation générale et quatre mois de stage pratique (de mai à fin août) dans la direction d'affectation.

Toutefois, existe une variante pour le concours interne. Les agents de constatation d'assiette ont deux voies possibles pour devenir contrôleurs. La première est de passer le concours interne normal. Celui-ci est ouvert aux agents C ayant au moins deux ans d'ancienneté. La seconde dite concours interne spéciale est ouverte aux agents de plus 35 ans ayant plus de sept ans d'ancienneté.

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

Dans le cas du concours interne spécial, la formation est plus courte et correspond à celle reçue par les agents promus par listes d'aptitude, à savoir un stage de 4 semaines dans l'une des écoles nationales des impôts et un stage de formation spécialisée de 8 semaines dans la direction d'affectation.

On constate aujourd'hui un fort regain d'intérêt des agents de constatation d'assiette pour le concours interne spécial. En effet celui-ci n'impose pas la même mobilité géographique que le concours interne normal. Certains agents préfèrent donc attendre de remplir les conditions du concours interne spécial plutôt que de se présenter au concours interne normal.

3. *Les cadres C*

a) *Des promotions dont le nombre fluctue de façon importante*

Le nombre des cadres C recrutés chaque année est fluctuant. Sur longue période, on constate qu'il se situe autour de promotions annuelles de 900 à 1000 agents. La direction générale procède à un appel en juin, la formation de tous les agents C se déroulant en septembre. Un deuxième appel complémentaire a éventuellement lieu en début de l'année N+1, voire même à l'automne de l'année N.

b) *Une formation courte de 10 à 11 semaines*

La formation comprend un premier stage de formation générale dispensé dans les centres régionaux de formation. Celui-ci dure 5 semaines. Il se déroule au mois de septembre. Parmi les modules enseignés figurent notamment une initiation à l'informatique, une présentation des directions du ministère, la présentation des principales applications informatiques de la DGI...

Cette formation initiale est ensuite complétée par deux autres stages organisés dans la direction départementale, voire, dans certains cas, la région d'affectation. Ils sont fonction de la spécialisation de l'agent (IAD, cadastre, recouvrement, publicité foncière...). Le premier stage complémentaire est à caractère théorique. Il dure de 3 à 4 semaines. Le deuxième d'une durée de deux semaines à trois semaines est un stage pratique.

Les stages complémentaires n'ont pas lieu directement après le stage de formation initial de cinq semaines, mais les agents sont appelés au fur et à mesure des possibilités des services, dans les mois qui suivent leur entrée en fonction. La totalité de la formation - stage initial et stages complémentaires - doit toutefois impérativement être dispensée dans l'année qui suit la nomination de l'agent.

A la différence des formations initiales données dans les écoles nationales, les formateurs ne sont pas spécialisés sur cette fonction, mais sont des agents choisis en interne de la DGI, en fonction de leur spécialité et indemnisés selon les règles de la fonction publique.

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

c) un dispositif décentralisé et souple

Les cycles de formation initiale des agents C sont organisés dans toutes les régions par les centres régionaux de formation (CRF). Les agents sont répartis entre les CRF en fonction de la direction départementale où ils seront affectés. La formation se déroule en petits groupes (une vingtaine d'agents), plusieurs groupes pouvant être constitués dans les grands centres régionaux de formation (CRF).

Les modules de formation sont généralement réalisés par le CNFP, les CRF gérant les salles et les intervenants.

Les CRF sont des structures légères, la plupart d'entre eux ayant un effectif de l'ordre de deux agents équivalent temps plein, dont au moins un cadre A. Aucun des responsables de ces centres n'est exclusivement chargé de cette mission. Il continue donc à exercer d'autres missions (souvent ceux-ci suivent les bénéficiaires agricoles, ou sont chargés de communication). L'intérêt de cette structure souple et légère est de permettre son étroite association à la vie des services.

Les CRF étaient directement rattachés aux directeurs régionaux avant la suppression de ces derniers, prévus pour la fin de l'année 1999. Ils sont désormais placés sous l'autorité du directeur des services fiscaux du chef lieu de la région.

Tableau : Nombre des agents de la DGI ayant bénéficié d'une formation initiale

	1990	1996	1997	1998	1999
Catégorie A					
• fiscal	531	413	442	555	541
• cadastre	15	40	33	43	16
• informatique	7	24	25	20	24
Total	553	477	500	618	581
Catégorie B					
• fiscal	809	739	731	1044	985
• cadastre	49	54	44	54	45
• informatique	17	18	15	/	/
Total	875	811	790	1098	1030
Catégorie C					
• fiscal		926	570	1110	894
• cadastre		74	23	32	40
Total	/	1000	593	1142	934
Total général	1428	2288	1883	2858	2545

B. les formations continues

1. *Les agents de la DGI reçoivent en moyenne 4,7 jours de formation par agent et par an*

Une statistique harmonisée sur les critères de la fonction publique permet de suivre l'évolution des formations dispensées. Le nombre total de jours formation continue (y compris la préparation aux examens) s'élève en 1998 à 390 988, soit pour un effectif d'agents payés de 84 182 agents (source DPMA) une durée moyenne de 4,7 jours annuels de formation par agent. Le nombre moyen d'actions de formation continue par agent de la DGI est de 1,92, c'est à dire qu'en moyenne les agents de la DGI suivent deux formations par an. La durée moyenne d'une action de formation par agent formé est de deux jours et demi.

2. *La formation continue est organisée par les centres régionaux de formation*

Les enseignants de formation continue sont majoritairement des agents en poste qui assurent en général de dix à vingt heures de formation par an.

Ces agents reçoivent eux-même une formation de formateurs, généralement dispensée à l'école de Nevers ou dans son antenne de Massy.

La DGI a, depuis plusieurs années, la capacité de répondre à une forte demande de stages de formation, par exemple en cas de mise en œuvre d'une nouvelle application informatique, ceci grâce à un système de formation en cascade. Les enseignants permanents de l'équipe de Nevers forment quelques équipes de formateurs, qui à leur tour assurent une formation de formateurs au niveau des régions.

Cette mécanique aujourd'hui bien rodée permet de former simultanément un nombre important d'agents (pour les compléments Iliad et Medoc, environ 20 000 agents ont ainsi reçu une formation complémentaire).

Le dispositif de formation qui a été mis en place à l'occasion de la réforme de la TVA intra-communautaire a montré la capacité de la DGI à répondre rapidement à un besoin de formation lourd.

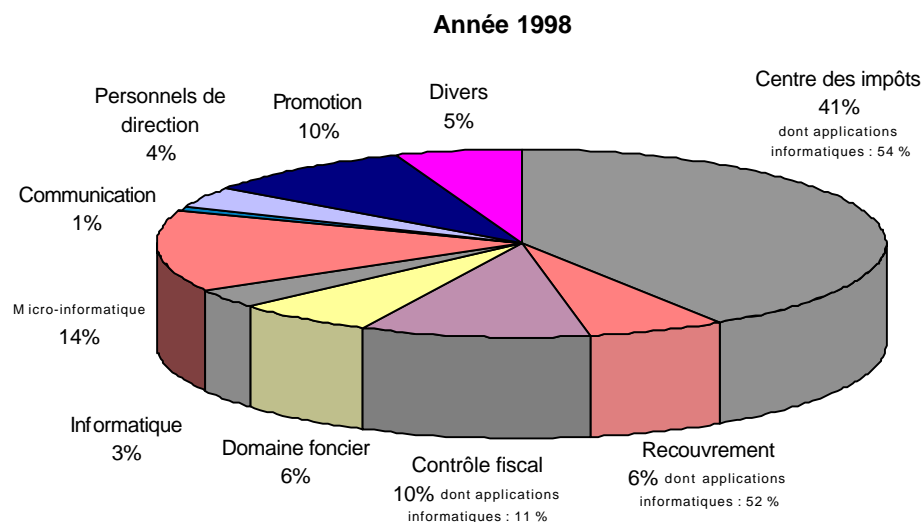
3. *Une formation à caractère essentiellement professionnel*

Les formations continues sont organisées en fonction des demandes formulées par les agents. Elles sont organisées au niveau des directions des services fiscaux.

La direction générale intervient toutefois sur l'orientation de cette demande via le catalogue des formations offertes qui détermine largement la demande exprimée par les agents de la DGI : en 1998, l'un des axes de formation était ainsi le contrôle fiscal. Les formations sont également programmées en fonction des évolutions des applications informatiques (Iliad- IS en 1998, en 2000 l'application Fidji pour les conservations des hypothèques...

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

Les outils statistiques actuellement disponibles à la DGI effectuent un classement des stages qui croisent les critères d'activité et de structures. Ainsi, la principale rubrique concerne les formations dispensées dans le cadre des centres des impôts qui représente 41% des formations données en 1998, dont 54% sont des formations à des applications informatiques. Viennent ensuite, par ordre d'importance, les formations initiales à la micro informatique (14% des formations), les formations au contrôle fiscal (10%) ...



La part des stages autour de la micro-informatique est à signaler. Le total des stages de formation à des applications en CDI, des stages d'initiation et des stages consacrés aux applications informatiques de contrôles représente ainsi 47% des formations continues dispensées en 1998.

C. Le coût de la formation à la DGI

La DGI suit les coûts globaux de sa politique de formation dans le cadre des règles de présentation édictées par le ministère de la Fonction publique.

Le coût total de la formation (rémunération des stagiaires comprise) pour l'ensemble de la DGI se monte en 1998 à 7,55% de la masse salariale, soit 908 millions en 1998. Par agent, ceci représente une dépense de 10.800 francs par agent.

Cette dépense se décompose en 5,02% pour la formation continue, soit 604 millions et 2,53% pour la formation initiale, soit 304 millions de francs.

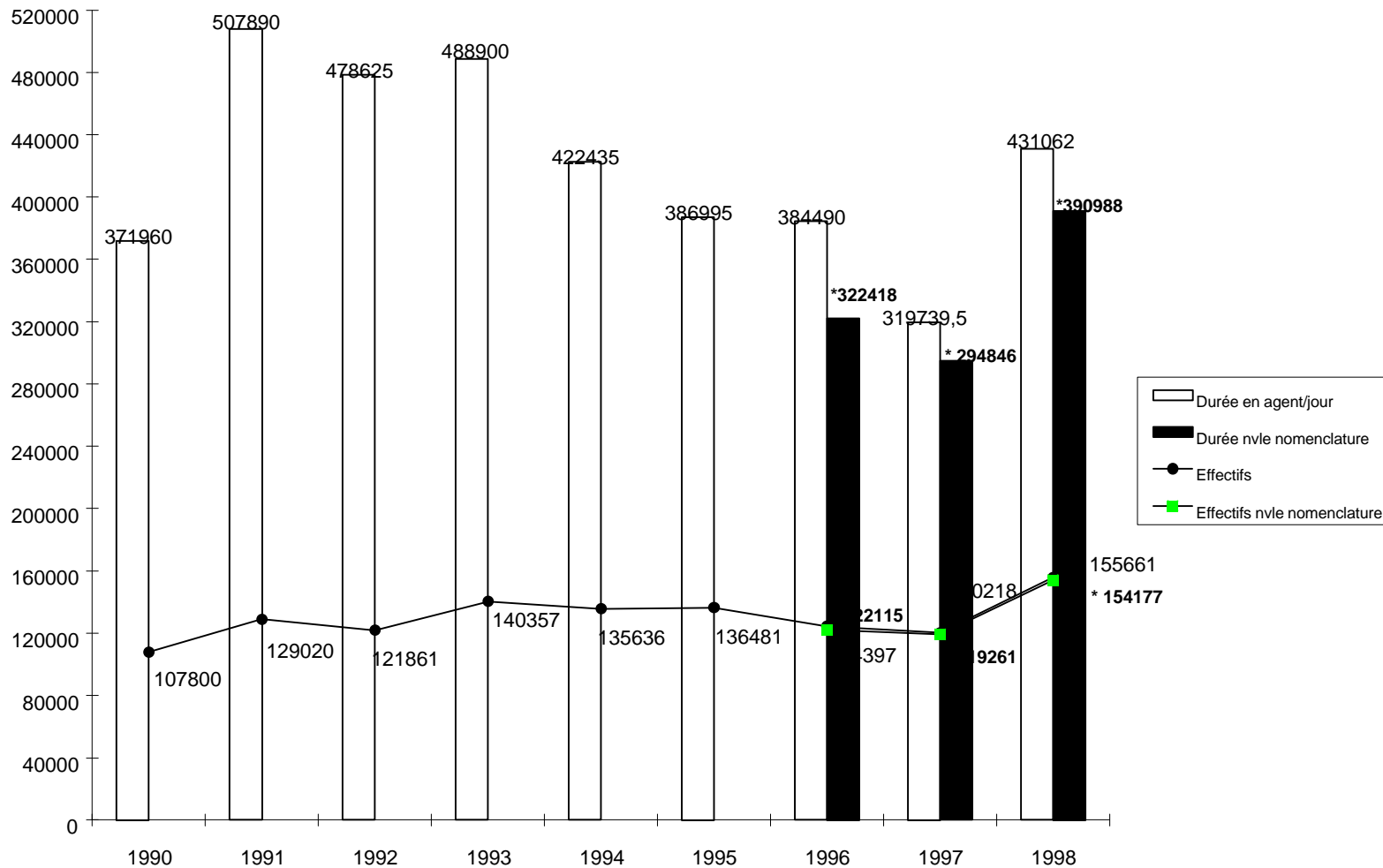
Ces dépenses sont en augmentation par rapport à 1996 où elles ne représentaient que 6,83% de la masse salariale de la DGI.

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

INDICATEURS DE COUTS	1996			1997				1998				
<i>POIDS DES DEPENSES DE FORMATION DANS LA MASSE SALARIALE (en %)</i>	DHRS	DRS	DT	DHRS	DRS	DT	DHRS	DRS	DT			
- formation initiale	0,61	1,87	2,48	0,55	1,67	2,22	0,55	1,98	2,53			
- formation continue	1,17	3,18	4,35	1,22	2,89	4,11	1,27	3,75	5,02			
TOTAL	1,78	5,05	6,83	1,77	4,56	6,33	1,82	5,73	7,55			
INDICATEURS D'ACTIVITE	CAT A	CAT B	CAT C	GLOBA L	CAT A	CAT B	CAT C	GLOBA L	CAT A	CAT B	CAT C	GLOBA L
Effectifs DGI	18 984	24 020	41 619	84 623	19 042	24 126	41 867	85 035	19 115	23 976	41 091	84 182
- durée moyenne de formation continue pour un agent de la DGI (en jours)	6,64	5,27	2,37	4,15	5,69	4,91	2,21	3,76	6,06	6,64	3,31	4,89
- nombre moyen d'actions de formation continue par agent de la DGI	2,17	2,02	1,06	1,58	2,03	1,98	1,02	1,52	2,30	2,47	1,43	1,92

ANNEXE 2.5.1. – LA FORMATION (suite)

Evolution de la formation professionnelle assurée en cours de carrière aux agents de la DGI
 (perfectionnement et adaptation à l'emploi en effectifs et en durée de formation)
de 1990 à 1998



FICHE SUR LE DISPOSITIF DE FORMATION
A LA TVA INTRA

I. Dispositif d'information.

Plusieurs réunions nationales ont été organisées à Paris à compter du 14 mai 1992 pour sensibiliser les cadres de la DGI aux mécanismes et aux enjeux de la TVA intracommunautaire.

A partir du mois de novembre 1992 des actions d'information ciblées sur les services en charge du contrôle de la TVA et du droit d'enquête ont été mises en place.

II. Dispositif de formation.

1/ Dans le cadre de la formation initiale, les inspecteurs-élèves et les contrôleurs stagiaires de la promotion 1991/1992 ont pu bénéficier d'enseignements portant sur la TVA intracommunautaire. Une plaquette élaboré a cet effet a été remise à l'ensemble des stagiaires.

Ces enseignements ont été intégrés dans le programme des stagiaires des promotions ultérieures.

2/ En formation de cours de carrière un dispositif d'envergure a été mis en place en raison de l'importance du public visé (inspecteurs principaux, agents A et B des inspections spécialisées, agents des services de recherche).

3/ Au cours des mois de novembre et décembre 1992, 10 sessions de formation de formateurs ont été organisées dans les établissements de formation de la DGI, pour accueillir 250 animateurs régionaux chargés de répercuter la formation au niveau local.

Les sessions locales ont été programmées au niveau des centres régionaux de formation (stage CF 110 : 3 jours). Elles ont permis d'accueillir en 1993, 11 515 agents de catégorie A, B ou C représentant 27 548 jours de formation.

Depuis 1994, 5 406 agents ont suivi le stage CF 110, soit l'équivalent de 10 668 jours de formation.

Les messages relatifs à la TVA intracommunautaire ont également été intégrés dans les autres stages du cours de carrière offerts aux agents des structures de contrôle, d'enquête et de recherche.

**ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS
DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI**

I. AGENTS B ET C : DES STATUTS IDENTIQUES, DES REGIMES INDEMNITAIRES PROCHES, DES POSSIBILITÉS DE DETACHEMENT SANS LIMITES 1

A. LES STATUTS DES AGENTS B ET C SONT JURIDIQUEMENT IDENTIQUES. 1

B. LES RÉGIMES INDEMNITAIRES SONT PROCHES, MAIS AU CAS PAR CAS DES DIFFÉRENCES SENSIBLES EXISTENT 2

C. LES POSSIBILITÉS DE DÉTACHEMENT EXISTENT THÉORIQUEMENT SANS LIMITE ENTRE LES AGENTS B ET C DE LA DGI ET DE LA DGCP 3

II. AGENTS DE CATEGORIE A : DES REGLES STATUTAIRES QUI DIVERGENT AU SOMMET, UN REGIME INDEMNITAIRE DIFFERENT, DES POSSIBILITÉS DE DETACHEMENT ENCORE RESTREINTES 4

A. DES RÈGLES STATUTAIRES TRÈS PROCHES, MAIS QUI DIVERGENT AU SOMMET DE LA HIÉRARCHIE 4

1. *Pour les carrières administratives* 4

2. *Les carrières comptables* 5

B. UN RÉGIME INDEMNITAIRE DIFFÉRENT POUR LES CADRES A 6

C. DES POSSIBILITÉS DE DÉTACHEMENT RÉDUITES 7

I. AGENTS B ET C : DES STATUTS IDENTIQUES, DES REGIMES INDEMNITAIRES PROCHES, DES POSSIBILITES DE DETACHEMENT SANS LIMITES

A. Les statuts des agents B et C sont juridiquement identiques.

Les statuts applicables aux agents B et C sont issus à la fois de textes interministériels et de textes spécifiques à chaque corps. Ils sont notamment soumis au décret n° 94-1016 du 16 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B et au décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et D.

On note donc une stricte identité des carrières de la DGCP et de la DGI : même durée théorique de carrière, même nombre d'échelons, mêmes indices de rémunération à grades équivalents.

Seules les dénominations changent pour les agents de catégorie C. Elles sont en revanche identiques pour les contrôleurs des deux réseaux (contrôleur de deuxième classe, de première classe, contrôleur principal).

DGCP	DGI
Agent de recouvrement	Agent de constatation ou d'assiette
Agent de recouvrement principal de 2 ^{ème} classe	Agent de constatation (ou d'assiette) principal de 2 ^{ème} classe
Agent de recouvrement principal de 1 ^{er} classe	Agent de constatation (ou d'assiette) principal de 1 ^{er} classe

ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)

Au-delà des règles statutaires, il faut noter que les conditions réelles de promotion peuvent varier d'une direction à l'autre, en fonction des règles de gestion définies par les directions et appliquées en commission administrative paritaire.

B. Les régimes indemnitaires sont proches, mais au cas par cas des différences sensibles existent

En principe, les régimes d'indemnité applicables aux agents des deux directions sont proches.

Le tableau ci-après permet de visualiser ceux-ci. Schématiquement, quatre catégories d'indemnités peuvent être identifiées :

1/ L'indemnité égale au douzième du traitement brut annuel, augmentée d'une indemnité mensuelle de technicité.

2/ Une deuxième catégorie comprend, à la DGI, l'allocation spéciale fixe et les primes de rendement. A celles-ci correspondent à la DGCCP, les remises comptables et une indemnité différentielle.

Le montant des remises comptables est extrêmement variable d'un poste à l'autre. Il peut être nul (dans les postes amendes, par exemple) et dépassait nettement, dans certains postes, le montant de l'allocation spéciale fixe et des primes de rendement servies à un agent de la DGI. Le mécanisme de calcul des remises repose sur le montant des placements réalisés par les postes. Il est effectué dans chacun des postes, produit par produit. Une part est réservée au chef du poste, l'autre est répartie entre les autres agents selon une mode de calcul distinguant une partie fixe (60%) et une partie variable (40%), fonction du mérite de l'agent.

Pour ce deuxième bloc de primes, où une grande inégalité règne entre les postes, **une indemnité différentielle spéciale (IDS)** est sensée rétablir l'équilibre entre les agents B et C de la DGI et ceux de la DGCP, à grade et ancienneté identiques. L'IDS est égale à la différence entre 70% des remises comptables perçues en année n-1 par les agents du Trésor public et la somme de l'allocation spéciale fixe et de la prime de rendement perçues par les agents de la DGI ¹.

3/ Un troisième bloc est soustrait au champ d'application de l'IDS. Il comprend toutes les indemnités accordées aux agents en fonction de leur activité propre. Il s'agit notamment de la prime de rendement complémentaire et de la prime de suggestion spéciale, que l'on ne trouve qu'à la DGI. Les éventuels frais de déplacements rentrent également dans cette catégorie des indemnités personnalisées qui diffèrent d'un agent à l'autre, qu'ils appartiennent aux réseaux de la DGCP ou de la DGI.

4/ Les indemnités versées aux titulaires de certaines fonctions jugées difficiles ou dans certaines zones difficiles (NBI).

¹ Le taux de 70% - a priori favorable aux agents de la CP est notamment sensé compenser la différence constatée sur l'indemnité de recouvrement (la DGCCP ne prenant en compte que 93% du traitement brut mensuel et non 100% comme à la DGI).

**ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS
DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)**

DGI	DGCCP
Régime commun à tous les fonctionnaires DGI : <ul style="list-style-type: none"> ■ Indemnité d'assiette (1/12 du traitement brut annuel) ■ Indemnité mensuelle de technicité : 4046,52 F en brut et 3642 F en net. ■ allocation spéciale fixe ■ Primes de rendement 	Régime commun à tous les fonctionnaires DGCP <ul style="list-style-type: none"> ■ indemnité de recouvrement : 93% de 1/12 du traitement brut annuel ■ Indemnité mensuelle de technicité : 4046,52 F en brut et 3642 F en net. ■ remise comptable
	<i>Indemnité différentielle spéciale</i>
<i>Prime de rendement complémentaire, prime de rendement de direction générale</i> ²	

Si les options retenues à l'issue de la mission conduisaient à un rapprochement significatif des deux directions ou à la mise en place d'une administration fiscale unique, il conviendrait de prendre en considération les éléments suivants :

- En dépit d'un empilement très complexe d'indemnités différentes répondant à des règles de calcul non homogènes entre les deux directions, les mécanismes de fixation des primes de la DGCP sont globalement alignés sur ceux de la DGI. Ceci n'empêche toutefois pas des écarts qui peuvent être significatif d'agent à agent.
- La « déconnexion » des rémunérations des agents du Trésor de l'activité des postes (l'entrée en application de la réforme est prévue pour le courant de l'année 2000 ou le début de l'année 2001) est une occasion exceptionnelle de remise à plat de ces mécanismes excessivement complexes et peu transparents.
- Tout rapprochement des réseaux nécessitera donc une prise en compte des régimes indemnitaires, agent par agent.
- Celle-ci ne pourra se faire qu'au niveau local, la gestion des remises incombant aux postes comptables de la DGCP. Elle justifierait la création d'un cellule sociale départementale d'accompagnement de la réforme.

C. Les possibilités de détachement existent théoriquement sans limite entre les agents B et C de la DGI et de la DGCP

Le détachement dans les corps de contrôleurs de la DGI et de la DGCP est ouvert à tous les fonctionnaires civils des corps de catégorie B ou de même niveau. Les fonctionnaires détachés dans le corps des contrôleurs des impôts sont cependant astreints à suivre le cycle d'enseignement professionnel prévu pour les contrôleurs stagiaires.

Les mêmes possibilités de détachement existent pour les fonctionnaires de catégorie C dans les deux directions.

Par ailleurs, les concours internes de la DGI et de la DGCP pour les cadres B sont ouverts à tous les fonctionnaires et agents publics du ministère.

² Au-delà du régime de base ainsi défini, les agents de catégorie A et B au-dessus du 7ème échelon du premier grade en fonction à la direction générale de la comptabilité publique perçoivent tous une indemnité forfaitaire de sujétions spéciales dont le montant annuel varie selon le grade de 3775 F à 6504 F. Cette indemnité est aussi allouée à la direction générale des impôts, mais pour les seuls agents en fonction dans les directions régionales

ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)

Les deux restrictions aux possibilités de détachement entre les deux directions concernent :

- les concours **internes** de la catégorie C, qui ne sont ouverts que les fonctionnaires et agents des services de la direction concernée ;
- **certains concours internes spéciaux** pour accéder au grade de contrôleur qui sont réservés aux agents de la direction (DGI ou DGCP). Ces concours spéciaux représentent, au maximum, 40% des emplois mis au concours interne ³.

II. AGENTS DE CATEGORIE A : DES REGLES STATUTAIRES QUI DIVERGENT AU SOMMET, UN REGIME INDEMNITAIRE DIFFERENT, DES POSSIBILITES DE DETACHEMENT ENCORE RESTREINTES

A. Des règles statutaires très proches, mais qui divergent au sommet de la hiérarchie

1. Pour les carrières administratives

Les règles statutaires (durée des échelons, nombre d'échelons, indices) sont identiques pour les inspecteurs des deux directions (premier grade de la carrière de A).

Une première différence apparaît avec l'âge d'accès au grade d'IP de deuxième classe : quatre ans 6 mois de services effectifs dans un corps de catégorie A pour la DGCP, avec des déductions possibles, sept ans à la DGI également avec des déductions possibles⁴. A ancienneté équivalente, les indices de rémunération restent identiques entre les deux directions, mais alors que le grade d'inspecteur principal du Trésor n'est accessible que par concours, il peut être également atteint à la DGI par liste d'aptitude.

Une deuxième différence importante entre des deux directions est l'existence d'un grade d'inspecteur divisionnaire à la DGI qui n'existe pas à la DGCP.

En revanche, pour les agents de la DGI qui accèdent au grade de directeur divisionnaire, le parallélisme se maintient avec la DGCP, jusqu'au grade de directeur départemental (DGI), selon le tableau de correspondance ci-après.

³ La jurisprudence administrative considère toutefois que ces concours internes sont ouverts aux agents en détachement. Une seule exception a été faite par le juge pour le concours interne spécial de contrôleur du Trésor, en raison du libellé des conditions d'ouverture de ce concours qui en réserve explicitement l'avantage aux agents du Trésor

⁴ La réforme en cours concernant la DGI modifie les conditions d'accès au grade d'inspecteur principal de 2ème classe : l'accès en sera ouvert aux agents justifiant de 6 ans de service effectif dans un corps de catégorie A, dont 2 ans en qualité d'inspecteur ; la suppression de certaines déductions actuellement prévues par le statut intervient simultanément.

**ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS
DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)**

	Trésor public <i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>	DGI <i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>
1er niveau	inspecteur (379 à 780)	inspecteur (379 à 780) N.B. : il existe un emploi d'inspecteur vérificateur spécialisé(481 à 602) ouvert par voie de détachement aux inspecteurs ayant atteint au moins le 3ème échelon et au plus le 7ème échelon.
2ème niveau	<ul style="list-style-type: none"> • inspecteur principal de 2ème classe (538 à 821), mais 538 pour 5 ans d'ancienneté et 603 à 8 ans six mois d'ancienneté • inspecteur principal de 1ère classe (864 à 966) 	<ul style="list-style-type: none"> • inspecteur principal de 2ème classe (603 à 821), mais 603 à 8 ans six mois d'ancienneté • inspecteur principal de 1ère classe (864 à 966) • inspecteur divisionnaire de classe normale (705 à 901) • inspecteur divisionnaire de classe exceptionnelle (864 à 966)
3ème niveau	<ul style="list-style-type: none"> • directeur départemental (759 à 985) • emploi de chef des services du Trésor public (875 à 1015) 	<ul style="list-style-type: none"> • directeur divisionnaire (759 à 985) • directeur départemental (875 à 1015)

Au delà de l'indice, **la DGI offre deux grades supplémentaires hors échelle lettre** qui n'existent pas à la DGCP (mis à part le corps des TPG).

	Trésor public <i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>	DGI <i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>
emplois de direction	Contrôleurs financiers (emplois exercés par des RF 1) Chef de mission d'étude économique et financière (emplois exercés par des RF2) corps des TPG (1015 à HED)	<ul style="list-style-type: none"> • chef des services fiscaux de classe normale (1015 à HEA) • chefs des services fiscaux de classe fonctionnelle (HEA à HEB)

2. Les carrières comptables

Si l'on compare les carrières comptables dans les deux réseaux, les différences de statut sont encore plus nettes. Les modalités d'accès aux différents grades ne sont pas identiques entre les deux réseaux et au delà de l'indice 821, les possibilités de carrières se multiplient à la DGCP. Il devient alors très difficile d'établir un parallèle avec la DGI.

**ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS
DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)**

Trésor public		DGI
<i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>		<i>entre parenthèses indice de départ et indice de fin</i>
receveur percepteur du Trésor public (780 à 821)		receveur principal de deuxième classe (780 à 821)
Trésorier principal du Trésor public (IB 901)	receveur des finances (IB 901)	receveur de principal de première classe (864 à 966)
Trésorier principal du Trésor public de 1 ^{ère} catégorie (IB 985)	Receveur des finances de 1 ^{ère} catégorie (IB 985)	receveur divisionnaire (IB 985)

B. Un régime indemnitaire différent pour les cadres A

La structure du régime indemnitaire définie pour les cadres B et C s'applique aux cadres A de la DGI. A ce titre, ceux-ci ont droit à une indemnité d'assiette, une prime de rendement, une indemnité mensuelle de technicité, une allocation spéciale fixe et, le cas échéant, à des compléments de prime de rendement et à une indemnité forfaitaire de sujétions spéciales.

Les agents A comptables de la DGI (environ 800 postes comptables) bénéficient en outre d'une rémunération qui correspond à 115% de la rémunération globale, indemnités comprises (arrêté du 10 juin 1996). Les articles 2 et 3 de cet arrêté prévoient des indemnités spécifiques pour les collaborateurs des comptables. Par ailleurs, les 354 conservateurs des hypothèques sont rémunérés à partir des produits bruts, qui correspondent aux recettes fiscales tirées des formalités hypothécaires (art 884 du CGI).

Le régime indemnitaire des cadres A du réseau comptable de la DGCP est, quant à lui, composé : d'une indemnité de recouvrement des taxes locales, d'une indemnité mensuelle de technicité et des remises comptables. Les remises, qui constituent la part la plus importante du régime indemnitaire de ces agents, varient en fonction du poste comptable. Ces remises dépendent de l'activité d'épargne du poste. Elles sont gérées au niveau de chaque poste. La direction générale de la comptabilité publique n'en a pas directement connaissance. Ce dispositif porte sur environ un millier d'agents. Par ailleurs, les comptables du Trésor public, dans les collectivités locales, bénéficient généralement de logements de fonctions (3.000 logements de fonctions sont dénombrés en 1998). Les cadres A comptables municipaux reçoivent également des « indemnités de budget » pour leur participation à l'élaboration des budgets et une indemnité de conseil, qui est votée par les assemblées élues des collectivités locales (les collectivités votent un taux appliqué à un barème national prenant en compte la taille de la commune).

Compte tenu du régime particulier de rémunération des comptables du Trésor public; les rapprochements des rémunérations entre les agents comptables de la DGCP du cadre A ne pourraient donc être effectués qu'au cas par cas.

Au sommet de la hiérarchie de la DGI et de la DGCP certains grades comptables sont également dits « surindiciés »⁵. Ceux-ci constituent typiquement des postes de débouchés pour les cadres A, en fin de carrière. Pour la DGI, ces postes surindexés portent sur :

⁵ La surindexation d'un poste consiste à autoriser un agent sur certains postes à cotiser pour leur retraite au delà du montant autorisé par leur rémunération. Ce mécanisme se fonde sur l'article L 62 du code des pensions qui vise les rémunérations constituées de remises, produits divers, salaires variables ».

ANNEXE 2.5.2. – LES STATUTS ET LES REMUNERATIONS DES AGENTS DE LA DGCP ET DE LA DGI (suite)

- 354 conservateurs des hypothèques
- 107 receveurs divisionnaires
- 162 receveurs principaux de première classe

La DGCP compte quant à elle, 248 postes « surindiciés » (73 receveurs des finances de 1^{ère} catégorie, 175 trésoriers principaux de 1^{ère} catégorie).

C. Des possibilités de détachement réduites

Les détachements de cadres A à la DGI et à la DGCP ne sont ouverts que pour le grade d'inspecteur, qui culmine dans les deux directions à l'indice 780.

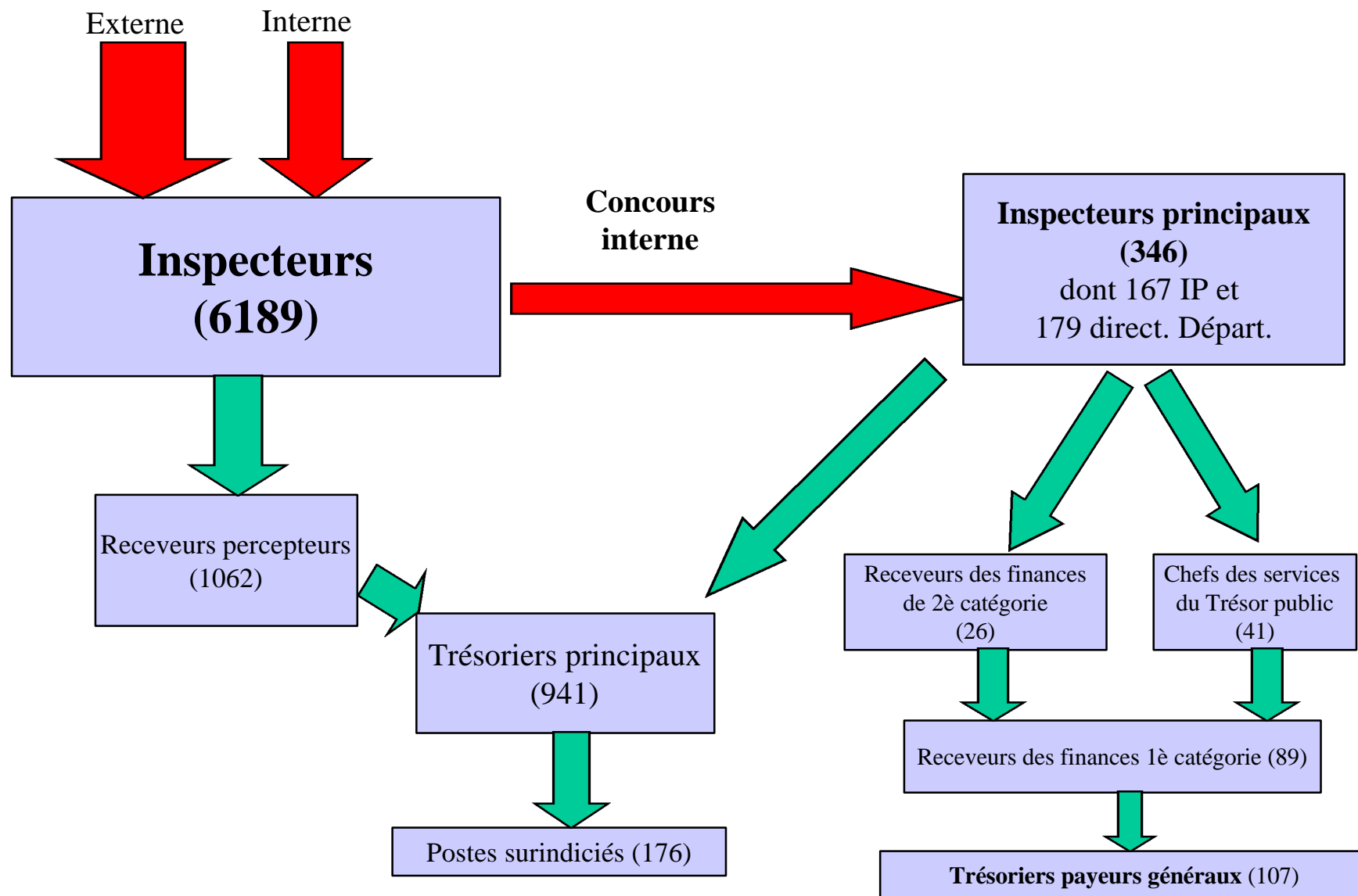
La possibilité de détachement de cadres A est en revanche fermée au delà du grade d'inspecteur.

Le projet actuel de réforme statutaire relatif aux personnels de catégorie A de la DGI prévoit toutefois une ouverture de l'accueil en détachement, à tous les niveaux de grade, aux fonctionnaires de catégorie A des trois fonctions publiques.

D'une manière générale, les organisations syndicales sont réservées quant aux détachements de fonctionnaires provenant d'autres directions ou administrations, privilégiant les promotions internes aux directions.

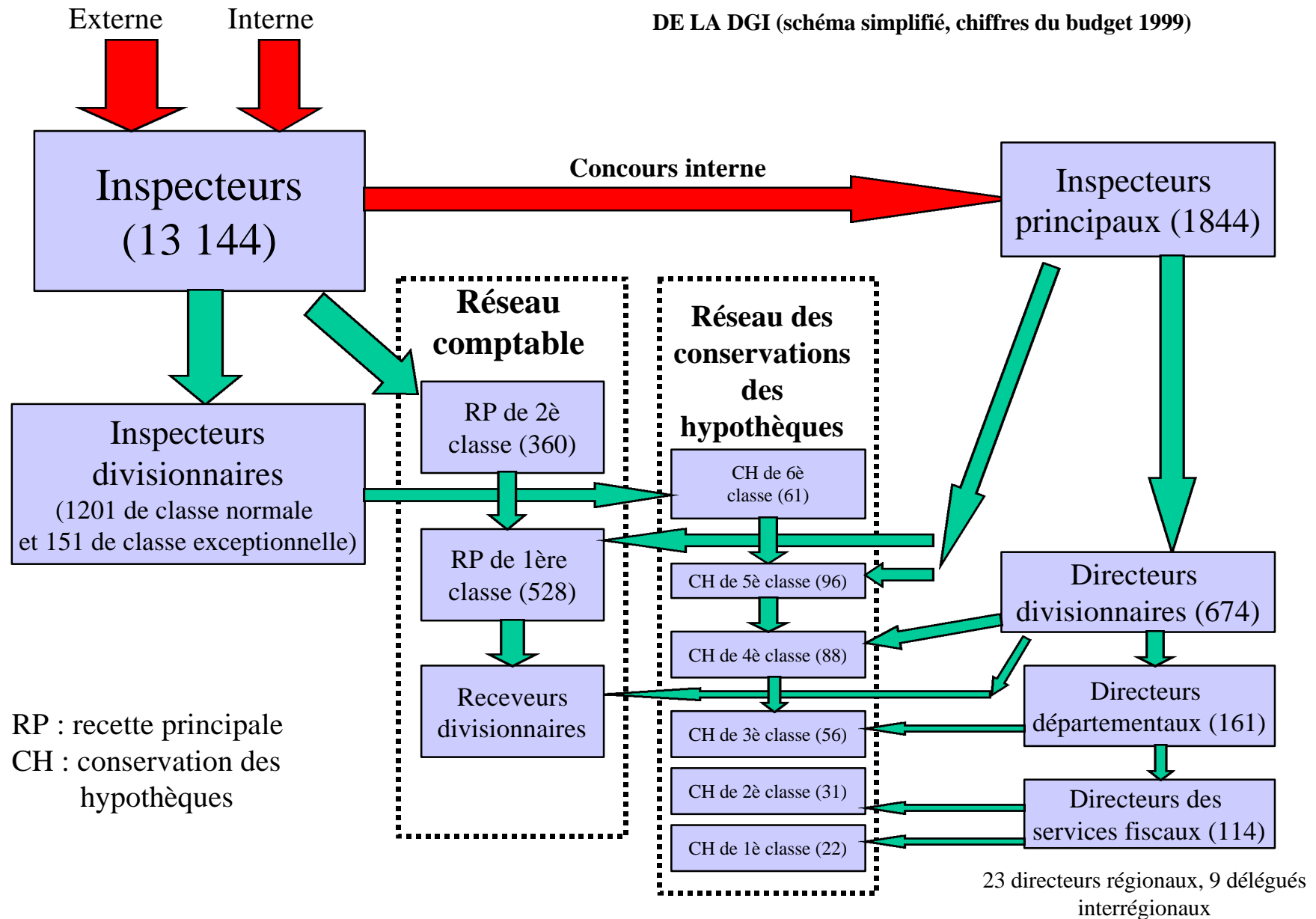
Concours

ANNEXE 2.5.3. - REPARTITION DES AGENTS DE CATEGORIE A DE LA DGCP (schéma simplifié en effectifs réels) au 31/12/1998



Concours

ANNEXE 2.5.3. - REPARTITION DES AGENTS DE CATEGORIE A DE LA DGI (schéma simplifié, chiffres du budget 1999)



ANNEXE 2.5.4.

ELEMENTS SUR LA DEMOGRAPHIE DES SERVICES DE LA DGCP ET DE LA DGI

Au début de l'année 1999, la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration a demandé à l'INSEE d'élargir à l'ensemble du ministère les études que celle-ci avait menées en interne sur ses propres perspectives démographiques. **Les directions d'administration centrale ne disposent en effet d'aucun modèle de gestion à long terme des effectifs, non plus que de données permettant d'effectuer facilement des simulations pertinentes.** Les éléments dont elles disposent depuis 1999 sont de simples projections à partir de l'étude conduite par l'INSEE.

Le modèle dont il s'agit a été bâti à partir de l'extrapolation à l'ensemble du ministère des *règles de gestion des personnels de l'INSEE et du profil des départs constatés entre 1993 et 1996*. Les données sont issues du fichier de paye au 31/12/1997.

Cette méthode a introduit **certaines biais méthodologiques** qui en limitent la portée. Il n'est notamment pas tenu compte des règles de progression propres à chacune des directions. Le fichier de paye ne permet également pas la prise en compte de la montée en puissance depuis 1997 du congé de fin d'activité (qui entraîne des sorties avant terme) ou de distinguer les effectifs contractuels et titulaires.

A défaut d'éléments plus précis et plus fiables internes aux directions, il convient donc de retenir de cette étude prospective les ordres de grandeur obtenus et non les résultats à l'unité près.

Le modèle réalisé par l'INSEE permet d'aboutir pour l'ensemble du ministère de l'ordre à une estimation **de 5 000 sorties définitives en l'an 2000, chiffre augmentant progressivement jusqu'à un maximum de 7800 sorties annuelles en l'an 2007.**

I. L'évolution des effectifs de la DGI

Les flux de sorties avoisinent en 1999 les 1700. Ils passeraient en l'an 2 000 à 1 800 et progresseraient régulièrement jusqu'en 2005.

Les flux de sorties deviennent très importants à partir de 2006 : 3000 sorties prévues en 2006, 3 400 en 2007, soit le double des flux actuels. Ce niveau très élevé devrait se maintenir pendant les six années suivantes (de 2007 à 2012).

Total des départs de l'année (sources : étude INSEE pour la DPMA)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1688	1690	1792	1804	2012	2139	2265	2463	3037	3355	3447	3431	3411	3395	3328	3243

Ainsi, en faisant l'hypothèse - complètement théorique - de recrutements nuls, les emplois d'agents A passeraient de 18 500 en 1998 à 8 800 en 2013, ceux de B de 23 500 à 11 000, de C de 40 000 à 21 500.

Ceci signifie que les départs à la retraite affecteraient d'ici à 2013 la moitié des effectifs actuels.

Evolution des effectifs totaux de la DGI à recrutement zéro (source : étude INSEE pour la DPMA)

<i>DGI (à taux de remplacement 0)</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>
<i>Cadres A</i>	<i>18 919</i>	<i>16 789</i>	<i>13 474</i>	<i>9 497</i>
<i>Cadres B</i>	<i>24 084</i>	<i>21 379</i>	<i>17 093</i>	<i>12 000</i>
<i>Cadres C</i>	<i>40 889</i>	<i>36 738</i>	<i>31 080</i>	<i>23 138</i>
<i>Total</i>	<i>83 892</i>	<i>74 906</i>	<i>61 647</i>	<i>44 635</i>

II. L'évolution des effectifs de la DGCP

Le modèle de référence reste ici l'étude de l'INSEE réalisée au début de l'année 1999.

A flux de recrutement zéro, la structure des pyramides des âges de la DGCP entraînerait une augmentation également forte des départs.

Cette hausse du nombre des départs à la retraite se manifeste un peu plus tôt qu'à la DGI, atteignant son maximum, dès

2004. Selon la même étude de l'INSEE, l'effectif total de la DGCP, en supposant les recrutements égaux à zéro, passerait de 50 504 agents en 1998 à 27 952 agents en 2013.

Flux de départs annuels de la DGCP

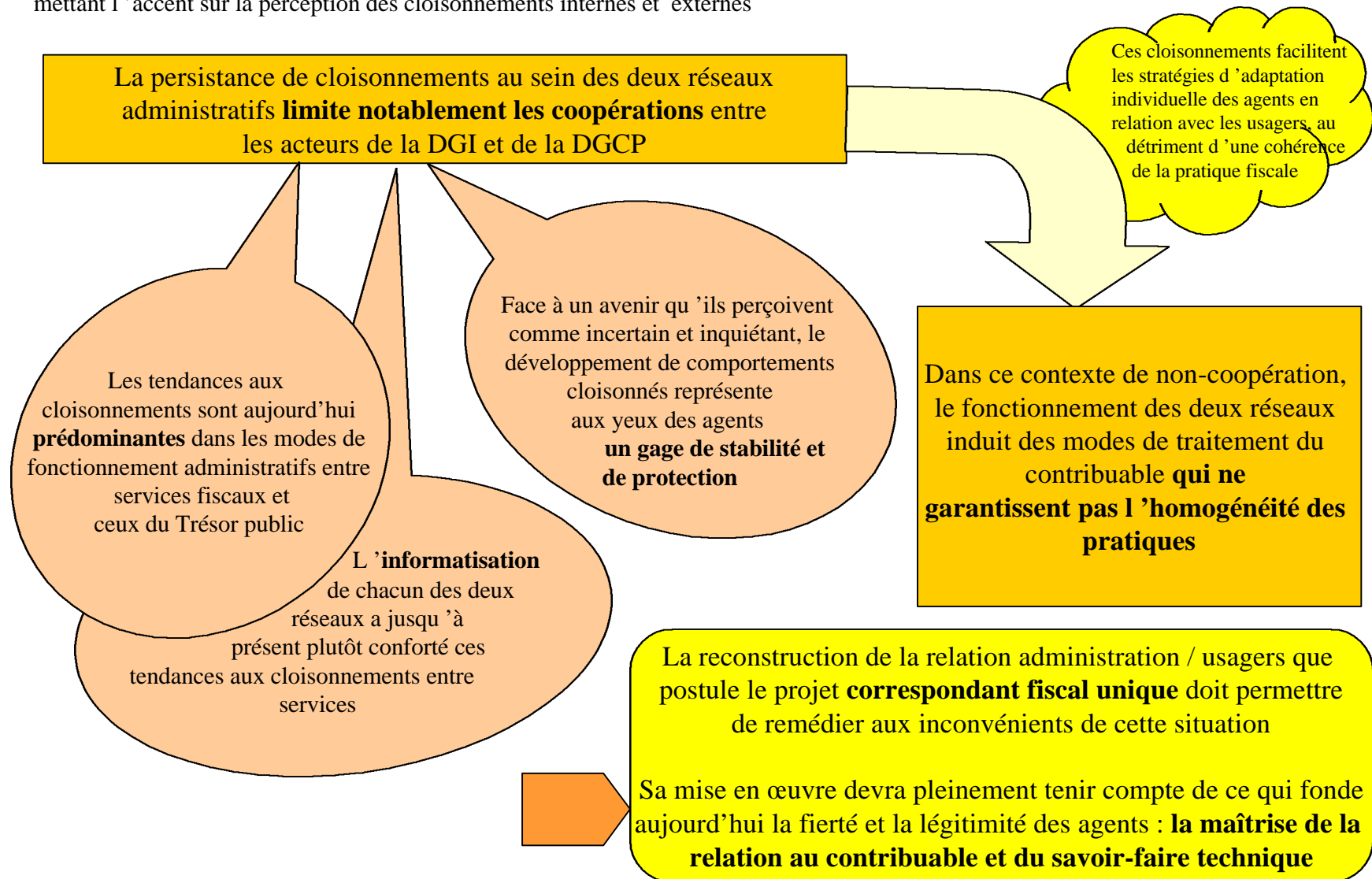
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1437	1505	1711	1825	1925	2095	2088	2026	2302	2423	2427	2437	2483	2437	2431	2359

Effectif total DGCCP à recrutement zéro

Effectif total DGCCP	1998	2003	2008	2013
Cadres A	8909	7378	5430	3589
Cadres B	19021	16151	12402	8348
Cadres C	31574	27572	22335	16015
Total	59 504	51 101	40 167	27 952

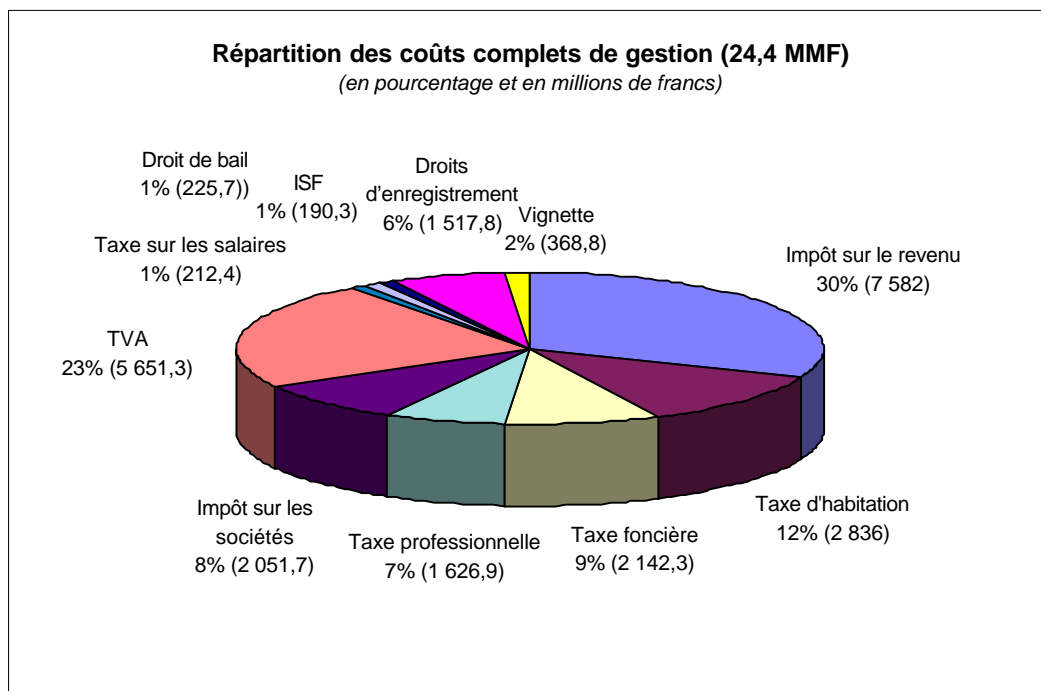
ANNEXE 2.6. - UN ECLAIRAGE SOCIOLOGIQUE SUR LES CLOISONNEMENTS ACTUELS ENTRE RESEAUX

Le schéma ci-dessous retrace brièvement les principaux éléments de diagnostic qui ressortent d'une enquête menée en octobre 1999 sous forme d'entretiens approfondis auprès de 51 agents de la DGCP et de la DGI dans le département de la Somme, mettant l'accent sur la perception des cloisonnements internes et externes

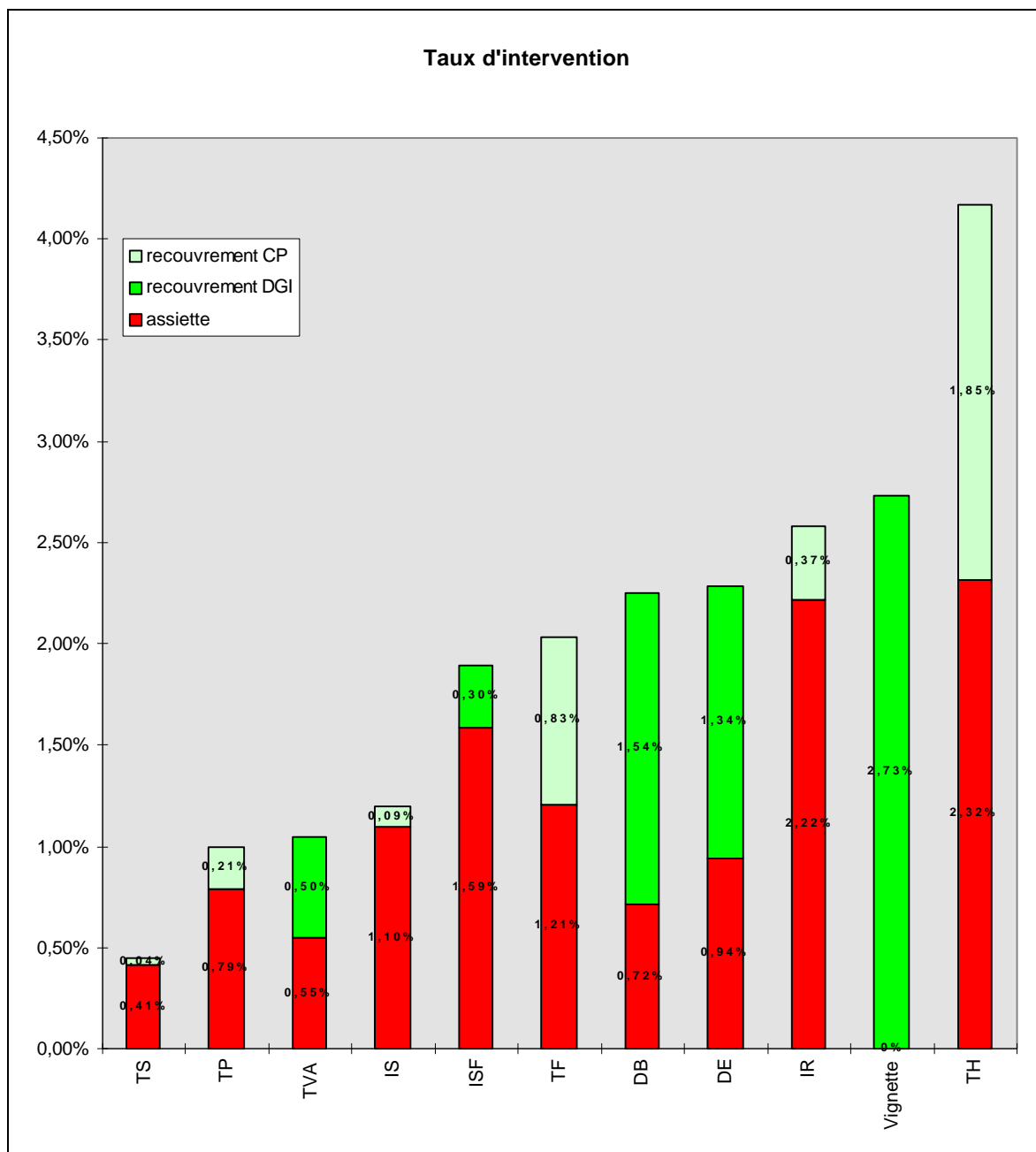


ANNEXE 2.7. LES COÛTS DE GESTION DES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES EN FRANCE

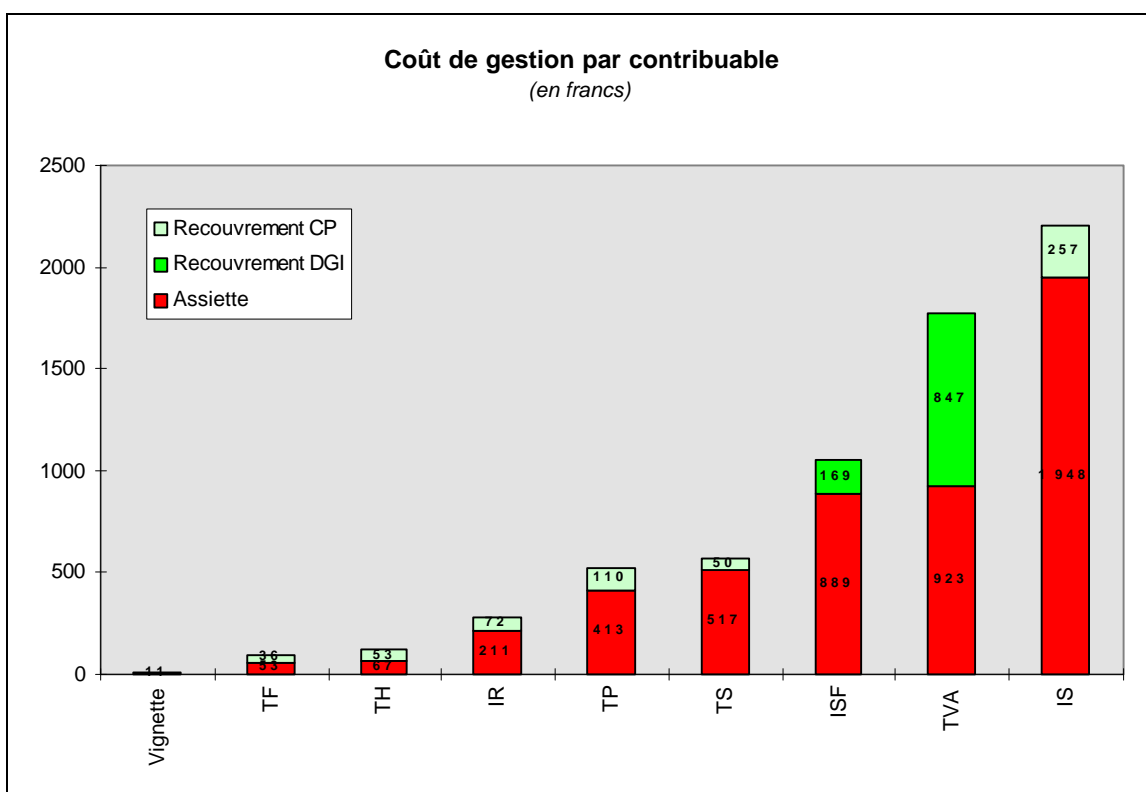
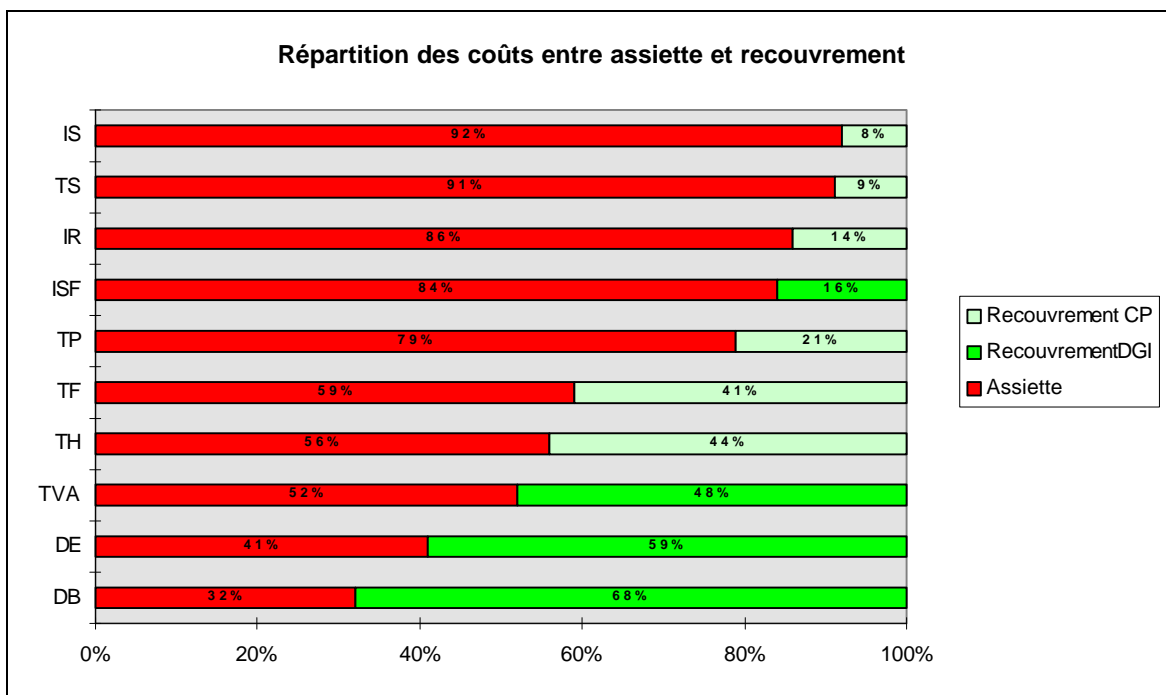
Données afférentes à l'exercice 1997, extraites de travaux de l'IGF, notamment du rapport de juin 1998 sur les coûts de gestion des principaux impôts et taxes en France.



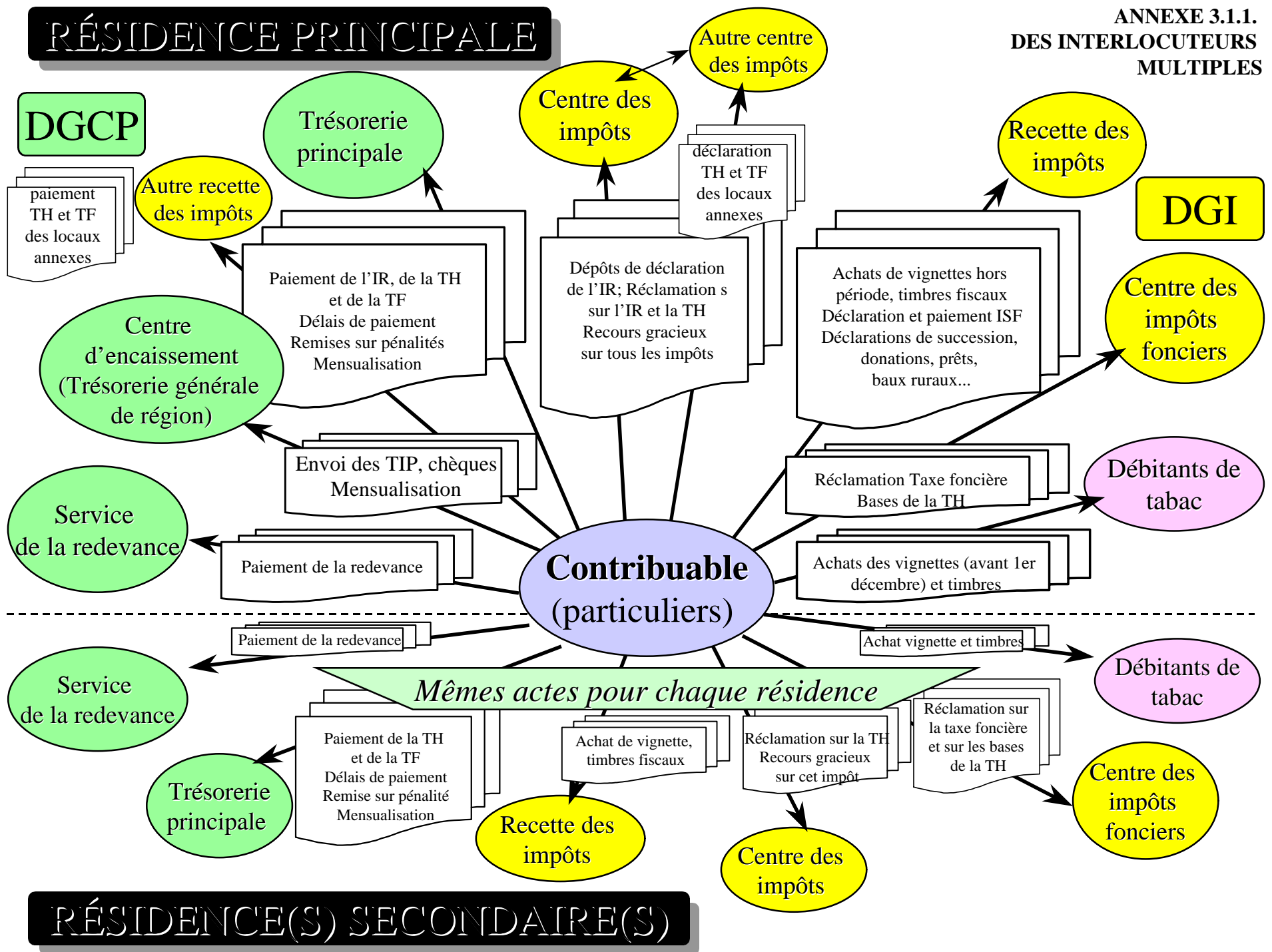
**ANNEXE 2.7. – LES COÛTS DE GESTION DES PRINCIPAUX
IMPOTS ET TAXES EN FRANCE**



ANNEXE 2.7. – LES COÛTS DE GESTION DES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES EN FRANCE

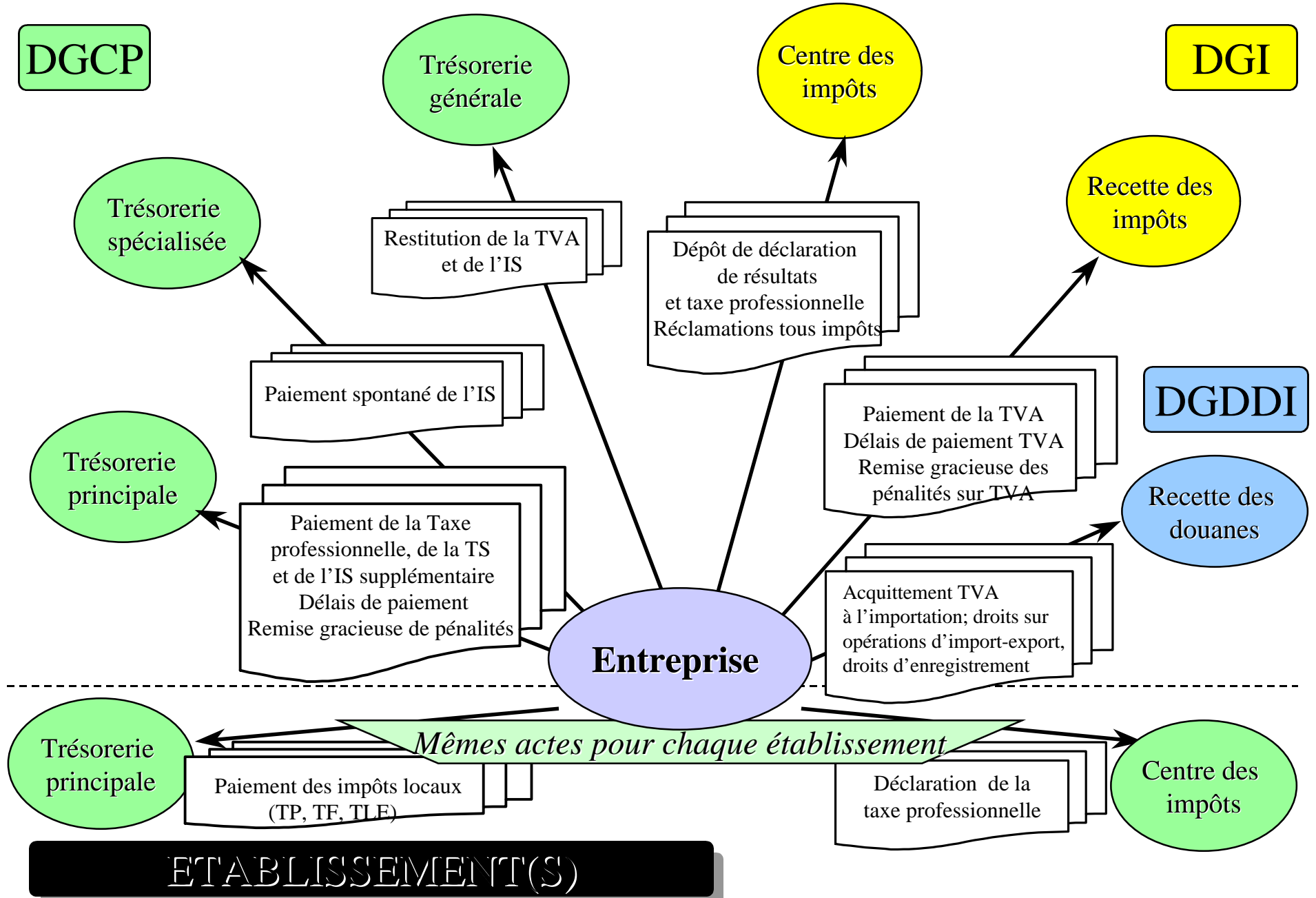


RÉSIDENCE PRINCIPALE



SIÈGE DE L'ENTREPRISE

ANNEXE 3.1.1. - DES INTERLOCUTEURS MULTIPLES



ANNEXE 3.1.2.

Création d'entreprise, modifications des conditions d'exercice de l'activité et cessation

I. Présentation simplifiée du dispositif de collecte des informations

1. Obligations déclaratives

2. Détermination du CFE compétent

3. Conséquences

II. Résultats des enquêtes réalisées par la mission

1. Les centres de formalité des entreprises

2. La mise à jour du fichier des redevables permanents (FRP)

* *

I. Présentation simplifiée du dispositif de collecte des informations

1. Obligations déclaratives

Toute personne physique ou morale soumise à la TVA doit, dans les quinze jours du commencement de ces opérations, souscrire un document commun de déclaration obligatoirement auprès du centre de formalité des entreprises (CFE) (art 286 du CGI, art 371 AI à 371 AS de l'annexe II et art 32 à 36 annexe IV).

Par ailleurs, toute personne assujettie à la TVA doit, dans les trente jours de la cessation d'activité, en faire la déclaration auprès de CFE ou du service des impôts territorialement compétent.

Le document commun de déclaration ou les déclarations d'existence et d'identification doivent être souscrits par les redevables de la TVA lors de toute modification substantielle des conditions d'exercice de leur activité (ouverture d'un établissement secondaire, d'une succursale ou d'une agence) ou de modification de la forme juridique de l'entreprise. Dans le cas d'ouverture d'un établissement secondaire, d'une succursale ou d'une agence, déclaration doit en être faite auprès du CFE ou du centre des impôts dans le ressort duquel se trouve cet établissement.

2. Détermination du CFE compétent

Nature des CFE	Compétences
Chambres de commerce et d'industrie	Pour les commerçants et les sociétés commerciales relevant exclusivement du registre du commerce et des sociétés. Pour les groupement d'intérêt économique.
Chambres de métiers	Pour les entreprises artisanales. Pour les commerçants et les sociétés commerciales relevant à la fois du registre du commerce et des sociétés et du répertoire des métiers.
Chambre nationale de la batellerie artisanale	Pour les personnes physiques et les sociétés assujetties à l'immatriculation au registre des entreprises de la batellerie artisanale.
Greffes du tribunal de commerce	Pour les sociétés civiles et autres que commerciales (sociétés d'indivision). Pour les sociétés d'exercice libéral. Pour les personnes morales assujetties à l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés autres que celles visées au trois cadres ci-dessus. Pour les établissements publics industriels et commerciaux. Pour les agents commerciaux.
URSSAF	Pour les membres des professions libérales. Pour les employeurs dont les entreprises ne sont pas immatriculées au registre du commerce ou au répertoire des métiers ou au registre de la batellerie artisanale : - administrations publiques et collectivités locales employant du personnel contractuel ou vacataire ; - associations employant du personnel salarié ; - syndicats et comités d'entreprises (avec personnel salarié) ; - autres catégories juridiques (avec personnel salarié).
Chambres d'agriculture	Pour les personnes physiques et morales exerçant à titre principal des activités agricoles, à l'exclusion des personnes visées aux quatre premiers cadres du tableau.
Centres des impôts	Pour les assujettis à la TVA, à l'impôt sur le revenu (BIC ou BNC) ou à l'impôt sur les sociétés ne relevant pas de la compétence des autres CFE et n'ayant pas d'autres obligations déclaratives que statistiques et fiscales : - associations non employeurs et assujetties à des obligations fiscales ; - loueurs en meublés non professionnels et non inscrits au registre du commerce et des sociétés ; - loueurs de fonds de commerce ou d'établissements artisanaux donnés en gérance libre ; - sociétés en participation ; - exploitants agricoles assujettis à la TVA ou placés sous un régime en bénéfice réel.

Le CFE, autre que le centre des impôts, transmet, dès réception, mais après contrôle formel, au service des impôts les documents qui le concernent. Ce dernier reste seul compétent pour contrôler la déclaration et apprécier sa validité. Le centre délivre au déclarant un récépissé de dépôt de la déclaration ; l'acceptation du document commun de déclaration vaut déclaration auprès du service des impôts et interrompt en conséquence les délais pour accomplir cette formalité.

3. Conséquences

La déclaration de création, de modification ou de cessation permet à la DGI de mettre ses fichiers à jour pour surveiller le respect des obligations déclaratives et la régularité des versements de TVA au regard des régimes d'imposition des divers contribuables (régimes obligatoires ou optionnels), étant précisé qu'il y a toujours identité de régime d'imposition en TVA et en impôts directs (BIC, BA, BNC ou IS).

Par ailleurs, depuis 1993, année d'entrée en vigueur de la TVA intracommunautaire, le système de gestion informatique (fichier des redevables permanents) attribue automatiquement à chaque nouveau redevable un numéro individuel d'identification permettant aux entreprises et aux autorités administratives des autres Etats membres de la CEE de vérifier les identifiants de leurs partenaires commerciaux.

Au total, il apparaît qu'au plan fiscal, seuls les services de la DGI sont destinataires des informations collectées par les CFE. En conséquence, les services de la DGCP sont tributaires de la DGI ou des contribuables eux mêmes pour mettre à jour leurs fichiers et notamment celui d'impôt sur les sociétés.

II. Résultats des enquêtes réalisées par la mission

1. Les centres de formalité des entreprises

Les enquêtes réalisées récemment par l'IGF dans plusieurs CCI montre que les CFE fonctionnent de manière satisfaisante.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre les différents CFE est lisible pour l'utilisateur : le créateur d'une activité commerciale prendra naturellement contact avec la CCI et il en va de même pour les artisans qui sont forcément proche de la chambre des métiers...

2. La mise à jour du fichier des redevables permanents (FRP)

a) Le système informatique de mise à jour

Le FRP, géré sous MEDOC, joue le rôle d'un fichier maître, qui alimente à la fois MEDOC (TVA) et GEREP grâce à une saisie unique réalisée par le SGDP. La population GEREP comprend donc l'ensemble des dossiers professionnels créés par le SGDP, soit : contribuables assujettis à l'impôt sur les sociétés, titulaires de revenus de professions non salariées (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles), redevables de taxes sur les salaires, sociétés de personnes relevant de l'article 8 du code général des impôts (sociétés en nom collectif, sociétés civiles immobilières de gestion non transparentes, sociétés civiles professionnelles...), dossiers codifiés EA (établissements secondaires) et SA (sans activité), dossiers des reliquataires TCA ou bien encore des dossiers de redevables du RFA dès lors qu'ils deviennent imposables dans la catégorie des BA ou des BIC/IS.

Par ailleurs, les dossiers des dirigeants relevant de la compétence des inspections spécialisées sont individualisés par un indicateur.

En revanche, les dossiers importants relevant de la fiscalité personnelle sont exclus du champ de l'application car ils ne répondent pas à la définition de redevables professionnels.

Fin 1997, tous les sites de la DGI ont été dotés d'un serveur multiapplicatif regroupant sur les mêmes machines les serveurs MEDOC ou ILIAD.

b) La fiabilité du FRP

Dans un passé récent, le FRP était d'une fiabilité non satisfaisante. Dans la plupart des DSF, le taux de retardataires TVA de plus de six mois excédait 10% des redevables inscrits au FRP, cette situation étant principalement due à des erreurs dans les mises à jour du fichier. A partir de 1997, la DGI a engagé une importante action de "nettoyage" du FRP, l'objectif de cette opération étant de limiter à 6% du nombre de redevables, le nombre de défailtants TVA depuis au moins 6 mois.

Aujourd'hui, l'objectif de 6% est dépassé (4,2% en 1998) et les dernières orientations à l'horizon 2002 tendent à limiter le taux de retardataires TVA de plus de six mois à moins de 3%.

Pour être complet, il convient de relever qu'au mois de mars 1999, les services fiscaux ont engagé une opération de mise en concordance automatique des fichiers INSEE et DGI. Cette opération a pour objet de valider ou d'attribuer un identifiant SIRET pour toutes les unités recensées dans les fichiers des redevables permanents (FRP) et des redevables de la taxe professionnelle (FTP). Par ailleurs, le dispositif automatique de création des entreprises, nommé AVISIR et mis en place au second semestre 1999, devrait éviter à l'avenir toute dérive des fichiers de la DGI par rapport au répertoire SIRENE.

Dans ces conditions, l'organisation actuelle est jugée satisfaisante : interlocuteur unique pour les professionnels non salariés et fonctionnement efficace des structures administratives. De plus, il convient de préciser qu'à brève échéance, le fichier des redevables permanents va être profondément modernisé dans le cadre du développement de la BDRP (base de données des redevables professionnels) qui devrait intervenir à partir de 2000. Cette nouvelle application vise à améliorer la circulation de l'information et ainsi à poursuivre l'action de décloisonnement des services du centre des impôts. Mais surtout, elle permettra de suivre les redevables professionnels à partir de leurs identifiant SIRET, évitant ainsi les problèmes résultant de l'identification à partir du numéro FRP.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

I. RAPPEL DES CONSTATS DU RAPPORT « LEMOINE »	1
A. UNE ORGANISATION COMPLEXE.....	1
1. <i>L'entreprise a deux interlocuteurs différents</i>	1
2. <i>La gestion de l'IS est éclatée entre de nombreux services</i>	2
3. <i>La séparation de l'assiette et du recouvrement conduit à des formalités lourdes</i>	2
4. <i>L'incompatibilité des systèmes informatiques génère des masses d'échanges de papier</i>	2
B. UNE ORGANISATION PEU EFFICACE	2
1. <i>Le service du recouvrement ne sait pas combien il doit recouvrer ni auprès de qui</i>	2
2. <i>Une coordination insuffisante entre le recouvrement de l'IS et celui de la TVA</i>	3
C. UNE ORGANISATION INSUFFISAMMENT SÉCURISÉE.....	3
II. LES DYSFONCTIONNEMENTS ET LES COMPLEXITÉS QUI SUBSISTENT EN 1999	4
A. L'ABSENCE DE FICHIER COMMUN AGGRAVÉE PAR LES INSUFFISANCES DANS LES LIAISONS DGI-DGCP	4
B. LA PARCELLISATION DES COMPÉTENCES.....	5
1. <i>Les agents de la DGI ne se sentent pas suffisamment concernés par le recouvrement</i>	5
2. <i>Du côté de la DGCP, le caractère « aveugle » de la gestion de l'IS pose des problèmes aux agents</i>	6
C. LA COMPLEXITÉ DES LIAISONS AUTRES QUE CELLES PERMETTANT LA MISE À JOUR DES FICHIERS NUIT GRAVEMENT À L'EFFICACITÉ	7
1. <i>Le circuit des bordereaux-avis implique de nombreux services et ces documents font l'objet d'exploitations inégales par les services d'assiette</i>	7
2. <i>Les difficultés dues à la procédure d'émission de rôle</i>	7
3. <i>L'insuffisante information du comptable sur la solvabilité des contribuables ayant fait l'objet de rappel suite à contrôle fiscal</i>	8

L'impôt sur les sociétés (IS), créé en 1959, a succédé à l'impôt sur le revenu des personnes morales qui était inclus dans la cédule « bénéfiques industriels et commerciaux » de l'impôt général sur le revenu. Pour cette raison, malgré son caractère autoliquidé, il continua d'être recouvré, comme l'impôt sur le revenu, par le réseau du Trésor Public¹.

La séparation de l'assiette et du recouvrement entre la DGI et la DGCP ont fait l'objet de multiples critiques de la part de l'inspection générale des finances.

En 1987, dans une note sur les réseaux de comptables publics, MM. Dominique LEWANDOWSKI et Pierre GISSEROT, inspecteurs généraux des finances, recommandaient déjà le transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés aux comptables des impôts : « *il est techniquement aisé ; il présente des avantages certains du point de vue des contribuables, du point de vue de l'efficacité du recouvrement et du point de vue des économies de gestion ; il n'a pas d'autre inconvénient que de réduire, sans doute faiblement mais sans contrepartie, les tâches actuelles du réseau des comptables du Trésor* ».

En 1995, le rapport de M. Frédéric LEMOINE, inspecteur des finances, après un constat détaillé appuyé sur des audits réalisés conjointement par des inspecteurs principaux des deux directions (DGI-DGCP), proposait le transfert du recouvrement de l'IS aux comptables de la DGI à compter du 1^{er} janvier 1997.

Plus récemment, la mission confiée à M. Paul CHAMPSAUR, directeur général de l'INSEE, a consigné les positions respectives des deux directions impliquées dans la gestion de l'IS.

Après un rappel des constats réalisés par M. Frédéric LEMOINE, la mission a recensé les dysfonctionnements et les complexités qui demeurent en 1999 tant pour les usagers que pour les agents des services.

*

* *

I. RAPPEL DES CONSTATS DU RAPPORT « LEMOINE »

A. Une organisation complexe

1. L'entreprise a deux interlocuteurs différents

Comme un particulier pour l'impôt sur le revenu, chaque entreprise a deux interlocuteurs principaux, le centre des impôts et la trésorerie.

¹ En 1959, au moment de la mise en place de l'IS, l'administration des contributions directes, intégré au sein de la DGI, ne disposait pas de réseau comptable.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

2. La gestion de l'IS est éclatée entre de nombreux services

La chaîne de traitement de l'IS est longue et ajoute au circuit des bordereaux avis (document de liaison entre les services du Trésor public et la DGI), qui vont de la trésorerie jusqu'à l'inspection spécialisée du centre des impôts, le circuit des éventuelles matrices individuelles (en cas de redressement), qui font le chemin inverse.

La complexité de ces liaisons est accrue par les différences de ressorts territoriaux des services des deux réseaux, lesquelles nécessitent des tris de documentation et/ou d'informations, ainsi que des duplications de procédures.

Enfin, compte tenu de l'éclatement des compétences territoriales des administrations en cause et du nombre de services impliqués dans la chaîne de traitement, la gestion de l'IS représente pour chacun des services du réseau DGCP, une tâche mineure.

3. La séparation de l'assiette et du recouvrement conduit à des formalités lourdes

Les échanges de documents sont nombreux : environ un million de bordereaux-avis et plusieurs dizaines de milliers de rôles individuels.

La lourdeur de ces formalités entraîne des dysfonctionnements : défaut d'application des majorations aux rappels d'IFA par les services d'assiette, sources d'erreurs résultant de l'utilisation de millésimes différents entre les deux réseaux, doubles remboursements d'excédents de paiement notamment.

4. L'incompatibilité des systèmes informatiques génère des masses d'échanges de papier

Lorsque les services sont équipés de matériels informatiques, ce qui n'est pas le cas général à la DGCP, les applications des deux directions ne sont pas reliées. En conséquence, lorsqu'elle a été réalisée, l'informatisation de la gestion du recouvrement de l'IS n'a pas permis d'éliminer les liaisons. De surcroît, la lisibilité des bordereaux-avis informatiques est loin d'être satisfaisante.

Au total, les agents des inspections spécialisées doivent procéder à une saisie des informations figurant sur les bordereaux-avis, sous AMIS-GEREP ou à la main sur les fiches de suivi des entreprises.

B. Une organisation peu efficace

1. Le service du recouvrement ne sait pas combien il doit recouvrer ni auprès de qui

Les postes comptables tiennent leur propre fichier d'entreprises redevables de l'IS. Ces fichiers sont mal tenus, à partir d'information publiées au BODACC ou glanées par le poste, au prix d'efforts en définitive peu utiles.

En l'absence de communication systématique au bénéfice de la DGCP des informations reçues par la DGI, les discordances entre les fichiers DGI et DGCP sont inévitables. De surcroît, les services de la DGCP n'exploitent pas les extraits du fichier des redevables permanents pourtant transmis chaque année par les centres régionaux informatiques de la DGI aux départements informatiques de la DGCP.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

Dans tous les cas, en raison de l'absence de rôle, les services du Trésor ne connaissent pas le montant de l'IS dû par les redevables. Cette situation « aveugle » s'est trouvée renforcée par la complexification de la réglementation (report en arrière de déficit, crédits d'impôt).

Outre des délais d'encaissement des versements parfois très lents et des délais de transmission des bordereaux-avis excessifs (dysfonctionnement renforcé par le caractère tardif de leur exploitation par les services d'assiette), l'absence de taux de recouvrement pour le Trésor public et la faiblesse du contrôle sur pièces par la DGI renforcent le caractère non prioritaire de l'IS à tous les stades de la procédure.

Enfin, en cas de redressement, les délais de mise en recouvrement des matrices individuelles ajoutent aux retards de la procédure. A cet égard, il convient de noter que le retard total (délais compris entre 6 mois et deux ans suivant les départements audités) est la somme des retards incombant aux différents intervenants de la chaîne d'imposition : inspection spécialisée ou brigade de contrôle fiscale externe, centre départemental d'assiette et direction des services fiscaux.

2. Une coordination insuffisante entre le recouvrement de l'IS et celui de la TVA

Les comptables des deux réseaux ne collaborent pas, ce qui crée parfois des difficultés aux entreprises et aux mandataires de justice.

Les entreprises qui obtiennent des facilités de paiements différentes auprès des deux réseaux, ou qui voient ceux-ci enchaîner les actions en recouvrement sur des rythmes différents, comprennent très mal cette situation.

Les procédures institutionnelles de concertation entre les deux réseaux concernent peu l'IS dès lors que les entreprises en difficulté qui s'y présentent ont rarement dégagé des résultats bénéficiaires dans les années antérieures.

L'absence de coordination entre les services et les modalités de gestion de l'IS par les trésoreries peuvent conduire à prononcer et à notifier aux bénéficiaires des remboursements de crédits de TVA au profit d'entreprises débitrices en IS, ensuite neutralisés au niveau des trésoreries générales.

C. Une organisation insuffisamment sécurisée

Le travail en « aveugle » des services des deux réseaux (la trésorerie ignore si les montants recouverts correspondent à la dette de l'entreprise ; l'inspection spécialisée dispose des résultats déclarés, mais ne sait que tardivement si l'entreprise a effectivement payé l'IS correspondant) engendre des risques en terme de sécurité.

Cette situation est aggravée par les nombreux comportements risqués des agents résultant notamment de la fréquence des contacts directs se traduisant par l'envoi de copies de fiches et de situations de comptes.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

Même si elle constitue un progrès important, l'informatisation n'a pas totalement sécurisée la gestion de l'IS : transfert des données à la TG sur disquette, absence de liaison automatique entre la comptabilité auxiliaire et la comptabilité générale, impossibilité pour les TG de réaliser des ajustements, possibilité de créer dans RIS une société fictive, absence de numérotation continue des documents comptables émis par l'application, insuffisances dans le suivi des IFA, possibilité de créer des excédents fictifs de versement notamment.

II. LES DYSFONCTIONNEMENTS ET LES COMPLEXITES QUI SUBSISTENT EN 1999

Dans les années récentes et de manière accélérée depuis la diffusion du rapport « Lemoine », le recouvrement de l'IS a fait l'objet d'un double changement de méthode. D'une part, l'informatisation a été généralisée, d'autre part, la gestion de l'IS a été centralisée sur des postes spécialisés.

Pour les services de la comptabilité publique, informatisation et centralisation se sont révélés une bonne opération.

La centralisation dégage tous les autres postes comptables du souci d'un impôt qui ne représentait qu'une charge de travail opérationnelle très marginale, mais qui nécessitait un investissement intellectuel important.

L'informatisation et les évolutions apportées à l'application RIS ont permis de sécuriser la gestion de l'IS.

Du côté de la DGI, tant les représentants au sein du groupe fiscal que les agents de cette direction entendus par la mission ont fait état de l'absence d'évolutions majeures dans la gestion et le contrôle de l'IS.

En 1999, le groupe de travail de la mission 2003, a recensé notamment à partir des contributions des agents des deux réseaux, la survivance de plusieurs facteurs de complexité et d'inefficacité : les sources d'information, la parcellisation des compétences et les liaisons inter-directionnelles notamment.

A. L'absence de fichier commun aggravée par les insuffisances dans les liaisons DGI-DGCP

Actuellement, dans les deux directions concernées, la gestion des dossiers des contribuables à l'impôt sur les sociétés est informatisée. Néanmoins, en raison de conceptions séparées, les applications informatiques ne sont pas compatibles.

Dans la mesure où seuls les services de la DGI sont destinataires des informations en provenance des centres de formalité des entreprises (Cf. annexe I), les comptables de la DGCP ne peuvent pas toujours actualiser leurs fichiers. Ainsi, dans de nombreux cas, création, modification substantielle ou cessation d'entreprise notamment, le contribuable est contraint d'effectuer des démarches auprès du poste comptable.

Ce problème est confirmé par les différentes enquêtes effectuées par l'IGF dans des postes spécialisés dans le recouvrement de l'IS :

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

- liaisons inter-services inégales et lacunaires sur des supports de création locale ;
- absence de transmission aux postes comptables des modifications des périmètres d'intégration ce qui oblige les filiales concernées à effectuer des démarches auprès du comptable du lieu de leur siège social ;
- la liaison informatique par le fichier FISINT² est imparfaite : l'information des comptables a été succincte et la formation des agents concernés inexistante, les difficultés de mise en œuvre ne sont pas suivies par les services centraux. Par ailleurs, le FRP comporte à la fois l'adresse de compétence et celle de correspondance. En revanche, FISINT privilégie l'adresse de correspondance. Cette situation est de nature à susciter des difficultés de rapprochement entre les fichiers DGCP et DGI. De surcroît, les listes de discordances entre les deux fichiers, prévues par l'instruction de mise en place sont transmises aux services locaux avec retard. Enfin, le fichier FISINT est certes intégré dans l'application RIS mais à titre d'information et il n'y a pas d'alignement automatique des deux fichiers. En conséquence, la suite à donner aux conséquences de discordances éventuelles est laissée à l'initiative locale, ce qui signifie que les mises en cohérence ne sont pas toujours réalisées et que lorsqu'elles le sont, elle obligent les utilisateurs à effectuer pour chaque création, suppression ou modification de société, un travail de saisie qui est redondant avec celui déjà fait par les agents de la DGI.

B. La parcellisation des compétences

Les agents des deux réseaux ont des compétences relativement cloisonnées. Ainsi, les contribuables rencontrent des difficultés à obtenir des informations claires sur le recouvrement de l'IS (modalités de paiement, situation de difficultés financières) auprès des agents de la DGI et à l'inverse, à recevoir des réponses précises de la part des agents de la DGCP sur des questions présentant des occurrences avec les règles d'assiette.

Outre la complexité pour l'utilisateur résultant de la séparation de l'assiette et du recouvrement entre les deux réseaux, l'organisation actuelle nuit à l'efficacité des services.

1. Les agents de la DGI ne se sentent pas suffisamment concernés par le recouvrement

Le manque d'intérêt pour le recouvrement des agents de la DGI a de multiples effets préjudiciables aux intérêts du Trésor :

- l'émission de rôles à l'encontre des contribuables n'ayant pas spontanément acquitté l'IS n'est pas toujours bien assurée³. A leur décharge, il convient de préciser que les documents permettant le rapprochement entre l'assiette et le recouvrement ne sont pas toujours classés dans les dossiers et qu'en tout état de cause cette tâche de gestion (saisie des paiements effectués dans l'application GEREP) revêt des aspects peu gratifiants ;

² Cette liaison est désormais trimestrielle.

³ Dans le cadre de la vérification d'une brigade de contrôle fiscal externe (mission fiscale de l'IGF 1997), il a été constaté que dans près d'un dossier sur sept, les vérificateurs effectuaient des rappels d'IS non payé alors même que les résultats avaient été régulièrement déclarés au centre des impôts. Ce constat montre pour le moins des dysfonctionnements dans la gestion des dossiers par les inspections spécialisées du centre des impôts.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

- dans le cadre du CSP, de nombreuses impositions supplémentaires (taxations d'office, rappels d'IFA notamment) se traduisent par des admissions en non valeur. A cet égard, un responsable d'une direction parisienne a indiqué que pour atteindre leurs objectifs quantitatifs en matière de CSP, les gestionnaires des inspections spécialisés sélectionnaient les dossiers des entreprises en sommeil pour réaliser des rappels d'imposition forfaitaire annuelle, lesquels faisaient ultérieurement l'objet d'admissions en non valeur dans le cadre de la procédure d'accord tacite. La proportion du nombre d'articles de régularisation d'IFA dans le total des articles émis suite à CSP (voisine de 70% en 1996 et 1997), laisse penser que le gaspillage de moyens est important ;

- suite à contrôle fiscal externe, les délais moyens de mise en recouvrement des rappels d'IS varient de six à huit mois à compter de la remise des résultats des contrôles et les taux de recouvrement sont voisins de 30% en moyenne (hors situations de réduction de déficit). La comparaison avec les rappels de TVA pour lesquels les délais de mises en recouvrement sont plus rapides montre des écarts de succès dans l'action en recouvrement très sensibles (en TVA le taux de recouvrement est voisin de 60%).

2. Du côté de la DGCP, le caractère « aveugle » de la gestion de l'IS pose des problèmes aux agents

Dès lors qu'un contribuable ne remplit pas complètement ses obligations, les procédures se compliquent considérablement.

Jusqu'au début de l'année 1999 (diffusion d'une note DGCP n° CD-1069 des bureaux A4 et 3A de la DGCP), lorsque les contribuables réglaient l'IS après l'expiration de la date d'exigibilité du solde, les comptables conservaient les sommes pendant deux ans⁴. A défaut d'émission de rôle par les services de la DGI durant ce délai, les sommes étaient purement et simplement restituées⁵. Ce système était totalement imparfait : la DGI n'avait pas connaissance des versements intervenus après les opérations de liquidation et en cas d'excédent de versement (acomptes supérieurs à l'IS dû), le comptable du Trésor attendait un certificat de dégrèvement de la part du gestionnaire DGI (procédure inadaptée puisque cette opération purement comptable incombait au seul comptable chargé du recouvrement).

Depuis le printemps 1999, les procédures de liquidation ont été aménagées pour pallier les inconvénients antérieurs. Il s'en suit un alourdissement des tâches des comptables qui se prolonge par l'apparition de nouvelles liaisons DGCP/DGI : mises en place de deux nouvelles liquidations trois mois et neuf mois après la date légale de dépôt et information de la DGI (traitement manuel) pour les entreprises ayant déposé leurs bordereaux-avis avec plus de neuf mois de retard. Dans ce dernier cas, le poste spécialisé devra également fournir l'information au poste comptable regroupé. En effet, si un rôle supplémentaire a été émis par les services fiscaux, le paiement spontané est imputable sur celui-ci.

Par ailleurs, les agents de la DGCP ont porté à la connaissance de la mission leurs difficultés à gérer les crédits d'impôt et le report en arrière des déficits avec l'application RIS.

⁴ Ces situations sont relativement fréquentes. Ainsi, lors d'une enquête réalisée au cours de l'été 1998, un poste comptable d'Auxerre (Yonne) avait enregistré dans son état de recettes perçues avant émission de rôle près d'une centaine de versements représentant un montant total supérieur à 2 MF.

⁵ Nonobstant ces principes, des cas de renvoi immédiat de chèques ont été recensés, le plus important se rapportant au renvoi d'un chèque de 50 MF.

C. La complexité des liaisons autres que celles permettant la mise à jour des fichiers nuit gravement à l'efficacité

1. Le circuit des bordereaux-avis implique de nombreux services et ces documents font l'objet d'exploitations inégales par les services d'assiette

Les instructions de la DGCP prévoient que les services fiscaux doivent être informés des paiements enregistrés au plus tard entre un mois et demi et deux mois⁶ après la date limite de dépôt des bordereaux-avis de liquidation. Cette directive ne signifie pas que les services gestionnaires de la DGI disposent des informations relatives au recouvrement dans le délai prévu. En effet, les documents support (bordereaux-avis et situations récapitulatives) transitent par de nombreux services et sont par ailleurs exploités de manière hétérogène suivant les centres des impôts.

Les documents émis par les postes comptables spécialisés dans la gestion de l'IS transitent par la trésorerie générale avant d'être envoyés à la direction des services fiscaux. Par la suite le centre départemental d'assiette (service rattaché à la DSF) procède à la vérification de l'envoi et à l'éclatement des bordereaux-avis entre les différents centre des impôts du ressort de la DSF. Enfin les documents sont transmis pour exploitation aux services locaux. Au total, compte tenu des temps de latence dans chacun des services intervenant dans le circuit, un délai moyen de réception de 4 mois par le centre des impôts paraît raisonnable.

Après réception par le centre des impôts, les bordereaux-avis font l'objet d'exploitations inégales. D'après les témoignages reçus par la mission, il n'est pas rare que les bordereaux-avis encombrant les tables des ORDOC/SGDP et des inspections spécialisées. Le défaut d'exploitation rapide s'explique par le caractère matériel et fastidieux de leur exploitation : les agents des inspections spécialisées doivent procéder à une saisie des informations figurant sur les bordereaux-avis pour les intégrer dans l'application informatique de gestion GEREP.

Dans d'autres cas, les bordereaux-avis sont directement classés dans les dossiers des contribuables sans aucune exploitation préalable. Dès lors que tous les dossiers des inspections spécialisés ne font pas l'objet d'un contrôle sur pièces pendant le délai de répétition, les rapprochements entre les bases déclarés et les paiements sont forcément partiels.

Au total, le contrôle de la régularité des paiements spontanés intervient tardivement et n'est pas toujours assuré pour tous les contribuables.

2. Les difficultés dues à la procédure d'émission de rôle

En plus du caractère excessif des délais d'émission des rôles supplémentaires déjà évoqué supra et des tâches matérielles qu'elle induit (rédaction manuscrite de matrices individuelles vérifiées par le CDA), la procédure de recouvrement par voie de rôle fait intervenir un nouvel interlocuteur pour les contribuables et nécessite des liaisons entre les postes comptables regroupés (304 postes spécialisés dans la gestion de l'IS) et non regroupés (postes territoriaux).

En effet :

⁶ 4 à 5 semaines pour les petites échéances et 6 à 7 semaines pour les grosses échéances.

ANNEXE 3.1.3. – LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES

- le transfert de la gestion de l'IS dans 304 postes comptables spécialisés a été limité aux versements spontanées⁷. En d'autres termes, pour les rappels émis par voie de rôle, qui sont les plus difficiles à recouvrer, l'action en recouvrement continue de relever de la compétence des postes territoriaux. Dans ces cas, les contribuables comprennent mal l'intervention d'un nouvel interlocuteur ;

- depuis la spécialisation de certains postes dans la gestion de l'impôt sur les sociétés, de nouvelles liaisons ont dû être mises en place dans le réseau DGCP pour prévenir le développement d'actions en recouvrement à l'encontre des contribuables pour lesquels la DGI a émis des rôles supplémentaires alors qu'ils ont payé après les opérations de liquidation du poste regroupé. Ainsi, avant d'effectuer des « retro-liquidation », le poste comptable regroupé doit aviser le poste regroupé.

3. L'insuffisante information du comptable sur la solvabilité des contribuables ayant fait l'objet de rappel suite à contrôle fiscal

S'agissant des difficultés rencontrées dans les tentatives d'amélioration des liaisons entre les services d'assiette et les comptables du Trésor (DGCP comme DGI), ce problème est exemplaire.

Suite à contrôle fiscal, les inspecteurs des impôts ayant réalisé les vérifications doivent adresser une fiche d'information des comptables sur la solvabilité des contribuables vérifiés (imprimé n° 3952 portant indications du patrimoine, des comptes bancaires, des créances clients, des coordonnées des principaux clients habituels...).

Depuis la mise en place de cette procédure, c'est à dire depuis plusieurs décennies, la DGI cherche en vain à l'améliorer. Lors de l'avant dernière mission fiscale de l'IGF (rapport de M. Daniel Dubost daté du mois d'avril 1998), il a été constaté que la « *déclinaison locale des multiples instructions n'appellent pas d'autre observation que celle de leur défaut d'application* ».

En plus des problèmes déjà évoqués supra, ces dysfonctionnements pour le moins persistants ne permettent pas de lutter efficacement contre la fraude fiscale dès lors que le dispositif permet aux « mauvais contribuables » d'organiser leur insolvabilité notamment par le déclenchement de procédures de défaillance.

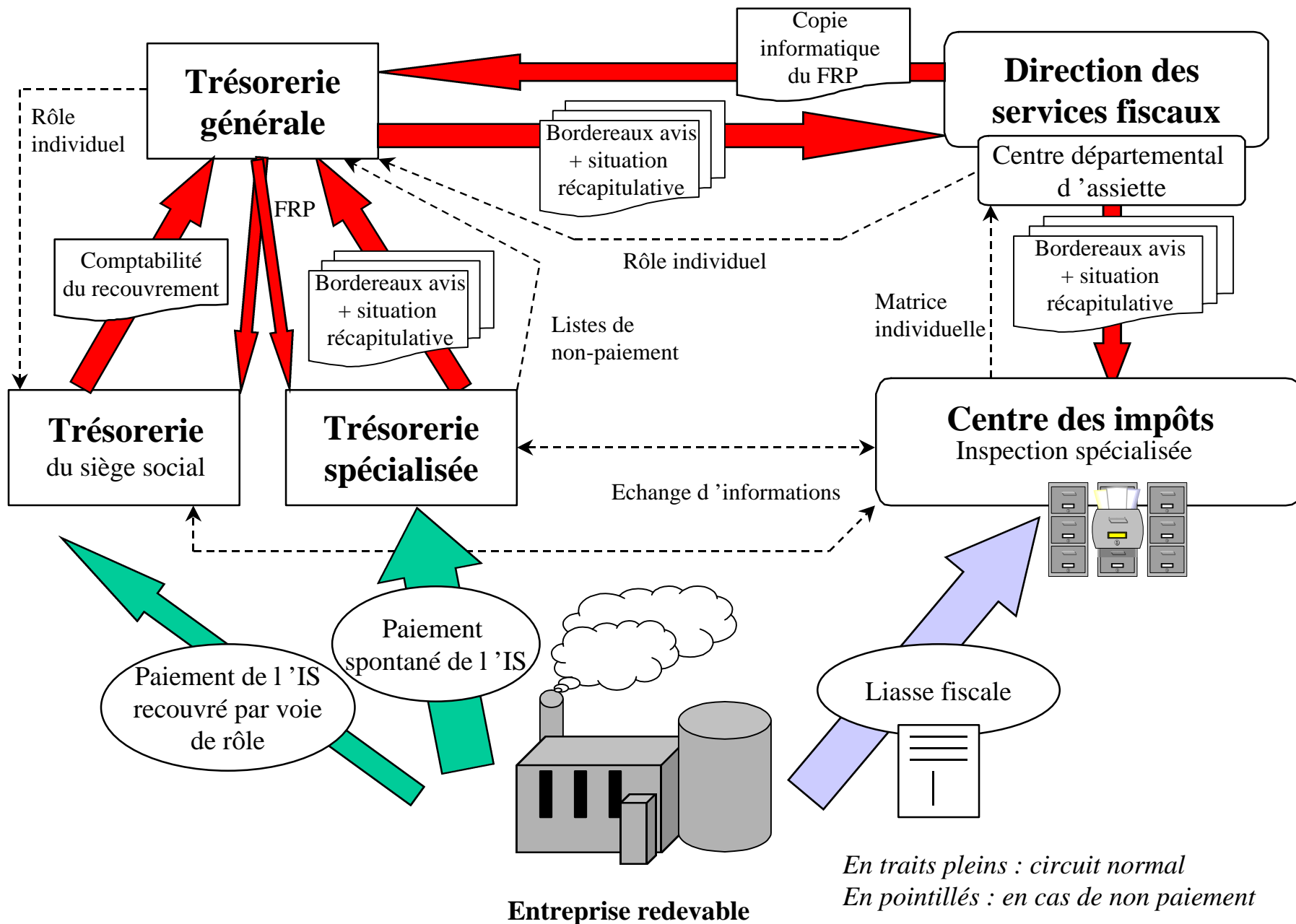
*

* *

En définitive, l'enquête réalisée par la mission 2003 montre que les principales causes de complexité et d'inefficacité déjà relevées au milieu des années 80 et 90, se perpétuent. Outre le fait qu'elles contribuent à la démotivation des agents gestionnaires de la fiscalité professionnelle par les importantes tâches matérielles qu'elles induisent, elles compliquent inutilement la vie des « bons contribuables », tout en facilitant celle des fraudeurs.

⁷ Les représentants de la DGCP au groupe fiscal ont précisé que cette organisation allait être prochainement révisée par une extension des compétences des postes spécialisés au recouvrement des cotisations émises par voie de rôle.

ANNEXE 3.1.3. - LA GESTION DE L'IMPOT SUR LES SOCIETES (schéma simplifié)



ANNEXE 3.1.4. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

A. LA GESTION DE LA TVA PAR LA DGI SOUFFRE DES CLOISONNEMENTS INTERNES	1
B. LA DGI A ENGAGÉ PLUSIEURS ACTIONS POUR AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DE CES SERVICES.....	2

La taxe sur la valeur ajoutée est une taxe générale unique, perçue selon le régime des paiements fractionnés. Elle est liquidée de telle sorte qu'à l'issue du circuit économique qui met les biens ou les services à la disposition de l'acquéreur, la charge fiscale globale correspond à la taxe calculée sur le prix de vente final exigé de celui-ci.

Généralisée en 1968, cet impôt unique sur la dépense présente les caractéristiques d'un impôt simple et moderne même si les multiples adaptations législatives résultant des directives européennes (harmonisation et création d'un espace sans frontières intérieures) ont introduit de la complexité.

La taxe sur la valeur ajoutée est assise et recouvrée par les services de la DGI selon une périodicité mensuelle ou trimestrielle.

A. La gestion de la TVA par la DGI souffre des cloisonnements internes

Les recettes des impôts se trouvent au cœur d'un réseau important de liaisons tant internes à la DGI qu'externes (comptabilité publique, notaires, mandataires de justice, tribunaux...). A ce titre, la qualité des échanges d'informations est une composante de la qualité de la mission de recouvrement mais aussi, des autres missions, qui sont en droit d'attendre de nombreuses données détenues par le réseau comptable.

La gestion de la fiscalité professionnelle et notamment de la TVA relève de plusieurs services du centre des impôts : inspections spécialisées, SGDP, recettes.

La multiplicité d'acteurs nécessite un travail supplémentaire de coordination source de dysfonctionnements qui, outre les erreurs pures et simples, ont un effet sur les délais de réaction des services.

Ainsi, dans les situations de création, de modification ou de cessation d'entreprises, tout retard ou anomalie dans la prise en compte par l'assiette pose des problèmes à la recette : comptabilisation des paiements en imputation provisoire ou relances inutiles.

Par ailleurs, la parcellisation des travaux entre la recette et le service de la fiscalité professionnelle retarde la relance des défailants. Le défailant de paiement est identifié et relancé très rapidement par la recette grâce aux informations tirées de la déclaration déposée sans paiement, alors que le défailant déclaratif bénéficie mécaniquement d'un délai moyen d'un mois et demi avant d'être relancé par le service d'assiette.

Enfin, depuis la fusion de anciennes régies, la parcellisation des compétences a toujours posé des problèmes lorsque les redevables font l'objet de rappels suite à des contrôles fiscaux.

ANNEXE 3.1.4. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

Dans le cadre du contrôle sur pièces, la recette n'est pas toujours informée de la mise en œuvre des procédures de taxation d'office. De surcroît, une adaptation parfois excessive aux indicateurs de gestion des « assietteurs » se traduit par l'émission de rappels hors de proportion avec la réalité économique des entreprises défaillantes.

Suite aux contrôles fiscaux externes et malgré les multiples directives qui leurs ont été données, les services vérificateurs ne portent toujours pas une attention suffisante aux questions intéressant le recouvrement : faiblesse du nombre de demandes de prise de mesures conservatoires, fréquentes insuffisances de renseignement de la fiche n° 3952 sur la solvabilité du contribuable vérifié.

B. La DGI a engagé plusieurs actions pour améliorer la réactivité de ces services

Dès 1991, l'administration centrale a diffusé dans le réseau un guide des liaisons « assiette-contrôle-recouvrement ».

Ce sujet a été par ailleurs intégré dans les sessions de formation des services de l'assiette et du recouvrement.

Enfin et surtout, un mouvement tendant à une meilleure intégration de l'assiette et du recouvrement a été initié en 1998 par l'engagement d'une expérience de relance des défaillants par les agents des recettes¹. Compte tenu des résultats positifs de ce transfert de compétence des inspections spécialisées vers les recettes, le mode de gestion sera prochainement généralisé à l'ensemble du réseau.

¹ Expérience réalisée dans onze départements (Bouches du Rhône-Aix, Hérault, Lot, Charente-Maritime, Maine et Loire, Indre, Nord, Pas de Calais, Ille et Villaine, Marne, Seine Saint Denis). Sur les 52 recettes participantes, 38 ont saisi l'intégralité des déclarations, les 14 autres ayant uniquement procédé à la relance et à l'envoi des mises en demeure.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES	1
I. LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES EST UN CONDENSÉ DES PLUS MAUVAISES PRATIQUES	2
A. LA MULTIPLICITÉ DES INTERLOCUTEURS DES REDEVABLES	2
B. LES FORMALITÉS SONT PARTICULIÈREMENT LOURDES	2
C. LA GESTION EST ÉCLATÉE	2
D. LES INTERVENANTS DANS LE CIRCUIT ADMINISTRATIF SONT AVEUGLES (HORS CFE)	3
II. A LA DGI COMME À LA DGCP, LES DÉFAUTS DE L'ORGANISATION SONT PARFAITEMENT IDENTIFIÉS.....	3
A. LES AUTRES IMPERFECTIONS, ARCHAÏSMES ET DYSFONCTIONNEMENT RELEVÉS PAR LE CERF DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE.....	5
1. <i>Les insuffisances du suivi statistique des actions de contrôle</i>	5
2. <i>La dématérialisation de la DADS ne résoud pas les incohérences.....</i>	5
3. <i>Les services sont très cloisonnés</i>	5
B. LES PROPOSITIONS DU CERF DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE.....	6
1. <i>La réforme.....</i>	6
2. <i>Les aménagements.....</i>	6
C. CÔTÉ DGCP, LA MODERNISATION DE LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES N'A PAS CONSTITUÉ UN AXE PRIORITAIRE	6

La taxe sur les salaires est un impôt d'Etat assis sur les traitements et salaires versés par les employeurs qui ne sont pas assujettis sur 90% au moins de leur chiffre d'affaires à la TVA. Depuis la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1968, la taxe sur les salaires n'a donc plus qu'un champ d'application résiduel (340 000 redevables). Néanmoins, avec près de 47 milliards de Francs recouverts en 1998, les enjeux budgétaires attachés à cette taxe sont loin d'être négligeables.

Il s'agit d'un impôt autoliquidé par application d'un barème progressif sur le montant brut des somme imposables : en 1999, 4,25% jusqu'à 41 570 F, 8,50% pour la fraction comprise entre 41 570 F et 83 060 F et 13,60% pour la partie excédant 83 060 F.

Les employeurs acquittant une taxe annuelle supérieure à 4 500 F (limite de la franchise) doivent généralement procéder à des versements mensuels auprès de la caisse du comptable du Trésor public du lieu d'implantation¹. Toutefois, les redevables dont l'impôt n'excède pas 1 000 F au titre de chacun des mois d'un trimestre civil, peuvent payer trimestriellement.

Comme en matière d'impôt sur les sociétés (IS), les liaisons entre les services de recouvrement et les services d'assiette sont assurées par des bordereaux-avis.

¹ Sous réserve d'un accord préalable avec les directions des services fiscaux intéressées, les employeurs multi-établissements peuvent grouper leurs versements à la caisse dont relève soit le siège de l'entreprise, soit le lieu du principal établissement.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Le dispositif de gestion de la taxe sur les salaires appelle les mêmes observations que celui de l'IS : organisation complexe, peu efficace et insuffisamment sécurisée.

De surcroît, à la différence de l'IS, aucune action significative de modernisation de la gestion de la taxe sur les salaires n'a été engagée au cours de la dernière décennie. Au total, compte tenu d'une part des modalités de paiement et d'autre part de l'organisation administrative, les constats mettent en lumière des lacunes caractérisées.

I. LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES EST UN CONDENSE DES PLUS MAUVAISES PRATIQUES

A. La multiplicité des interlocuteurs des redevables

Les redevables devant acquitter leur impôt auprès de la caisse du comptable du Trésor du lieu du domicile de la personne ou du siège de l'établissement ou du bureau qui a payé les rémunérations soumises à la taxe, il s'ensuit que les redevables disposant de plusieurs implantations peuvent avoir deux fois plus d'interlocuteurs que d'implantations (DGCP et DGI).

Dès lors qu'elle s'applique à un impôt d'Etat et qu'elle diverge avec celle applicable aux déclarations annuelles des données sociales (dépôt de la déclaration au lieu du siège social ou du principal établissement), cette règle ne paraît pas adaptée.

B. Les formalités sont particulièrement lourdes

Chaque versement est accompagné d'un bordereau-avis (imprimé modèle n° 2501) indiquant, notamment la période à laquelle s'applique le versement, le montant des rémunérations payées au cours de cette période et le montant de la taxe sur les salaires versée. Le bordereau-avis annoté de la date de paiement² est ensuite transmis par le comptable du Trésor à la direction des services fiscaux.

Compte tenu des périodicités de paiement (mensuelle et trimestrielle), les liaisons génèrent des masses impressionnantes d'échanges de papier : pour une population de 340 000 redevables, dont 60% ne procèdent à aucun paiement effectif, la DGCP transmet près d'1,8 million bordereaux-avis par an à la DGI.

C. la gestion est éclatée

Comme le montre le schéma annexé, le circuit administratif fait intervenir de multiples intervenants.

² Depuis le 1^{er} janvier 1999, les paiements afférents à la taxe sur les salaires doivent être effectués par virement directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France, lorsque leur montant excède 500 000 Francs.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Par ailleurs, la gestion de la taxe sur les salaires est éclatée au niveau territorial, chaque redevable devant remplir ses obligations **auprès des services du lieu de situation des différents établissements et bureaux**. Dès lors que 10% des redevables supportent à eux seuls 97% du poids de la taxe, cet éparpillement n'est pas favorable au développement de pôles d'excellence dans la mesure où pour de nombreux services la charge de travail opérationnelle n'est que très marginale.

D. Les intervenants dans le circuit administratif sont aveugles (hors CFE)

L'information est excessivement parcellisée :

- les services du recouvrement (DGCP) ne connaissent que les redevables qui effectuent des règlements (spontanés ou contraints à l'issue d'une action des services de la DGI). Dans les cas de versements spontanés, les comptables du Trésor ne sont pas en mesure de savoir si les paiements correspondent aux dettes réelles ;

- le centre départemental d'assiette (service rattaché à la direction des services fiscaux) effectue la surveillance des paiements par rapprochement entre les bordereaux-avis et les données figurant sur les DADS. Ces modalités de contrôle, marquées par des archaïsmes, ne permettent ni de repérer les défallants³, ni de s'assurer correctement de la régularité des déclarations, ces défauts provenant du fait que les agents en charge du contrôle sur pièces n'ont pas accès aux dossiers (lesquels sont localisés dans les centres des impôts et relèvent de la compétence des inspections de fiscalité professionnelle) ;

- les agents des inspections de fiscalité professionnelle ainsi que ceux chargés du contrôle fiscal externe (à l'exception des vérificateurs de la DVNI) ne portent généralement pas attention à la taxe sur les salaires pour deux motifs principaux : d'abord, parce qu'en la matière, la formation professionnelle est quasi-inexistante (aucun enseignement dans le cadre de la formation initiale dispensée à l'école nationale des impôts) et ensuite parce que le contrôle sur pièces de cette taxe est de la compétence du CDA.

II. A LA DGI COMME A LA DGCP, LES DEFAUTS DE L'ORGANISATION SONT PARFAITEMENT IDENTIFIES

Suite aux travaux réalisés en 1997 par le comité d'évaluation des risques de fraude (CERF) de la région Ile de France, la DGI connaît dans le détail les défauts de l'organisation.

Au delà des observations de la mission 2003, le rapport du CERF daté du 29 août 1997 met en lumière d'autres archaïsmes ou dysfonctionnements et se termine par des propositions de réforme qu'il paraît intéressant de reproduire dans la présente note d'analyse.

³ L'évasion totale est rarement due à un non respect des obligations déclaratives concernant la DADS, mais essentiellement aux modalités de recensement des redevables. En effet, la prise en compte d'un redevable résulte soit de l'indication de la qualité d'assujetti porté sur la DADS, soit de versements spontanés.

Dès lors que les programmes mis en œuvre dans la chaîne SIR au CRI de Nevers, pour la constitution du fichier des tiers déclarants, et à l'extraction du fichier TS n'effectuent pas, à partir des codes d'activité (NAF), de contrôles de vraisemblance de l'indicateur « redevables TS » porté sur les DADS, seuls sont recensés les redevables qui se sont fait spontanément connaître comme tels.

De surcroît, l'application informatique de gestion de la TS ne permet pas de repérer les assujettis TVA ayant un pourcentage de déduction inférieur à 90%.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

S'agissant de la DGCP, deux audits réalisés en 1996 ont également permis de recenser les problèmes liés au recouvrement de la taxe sur les salaires.

A. Les autres imperfections, archaïsmes et dysfonctionnement relevés par le CERF de la région Ile de France

1. Les insuffisances du suivi statistique des actions de contrôle

Le dispositif statistique de suivi de l'activité de contrôle ne permet ni de distinguer la part des rappels effectués par les différentes structures, ni de connaître la typologie des redressements.

L'enquête réalisée par le CERF dans la direction des services fiscaux de Paris-Ouest (1,8 MMF pour 11 000 redevables) a permis de dresser une répartition des redressements entre les différentes structures.

	Contrôle sur pièces		Contrôle fiscal externe		Total
	CDI	CDA	DSF	Extérieur	
Nombre	1	60	3	23	87
Montants	324 597	3 631 884	129 659	3 631 469	7 717 610
Moyenne	324 597	60 531	43 219	157 889	87 808

Le tableau confirme le caractère exceptionnel de la participation des inspections de fiscalité professionnelle au contrôle sur pièces en matière de taxe sur les salaires.

Par ailleurs, le rapport entre le nombre de redressements effectués et le nombre de redevables de la circonscription fait apparaître un taux de redressement très faible (inférieur à 0,8%). Ce résultat peut recevoir deux interprétations différentes : soit les redevables sont particulièrement respectueux de leurs obligations, soit le contrôle souffre d'insuffisances. Eu égard aux observations formulées supra, la deuxième option semble devoir être privilégiée.

2. La dématérialisation de la DADS ne résoud pas les incohérences

Les CDA effectuent les travaux de contrôle sur pièces à partir des DADS papier. Aussi, depuis la montée en puissance de la procédure TDS (dématérialisation de la DADS), l'ensemble des DADS transmises sur support informatique sont « rematérialisées ».

Pour effectuer leurs contrôles en utilisant les fonctionnalités de l'application informatique de gestion de la taxe sur les salaires, les agents des CDA sont contraints de saisir toutes les lignes des DADS « rematérialisées ».

3. Les services sont très cloisonnés

Les liaisons entre les CDA et les inspections spécialisées, d'une part, les structures de vérification, d'autre part, et les autres services de direction, enfin, sont mal assurées :

- le CDA n'a pas connaissance des contrôles effectués par les autres services. En cas de redressement, il l'apprend de manière incidente parce que les matrices individuelles lui sont adressées pour établissement des rôles ;

- dès lors qu'il ne détient pas le dossier du redevable, le CDA n'est pas destinataire des rapports de vérification. Ainsi, dans les cas de contrôles ayant donné lieu à des rappels de taxe sur les salaires⁴, il lui est impossible de surveiller le comportement du redevable au cours des années postérieures à la période vérifiée ;

⁴ Certaines directions spécialisées joignent à la matrice individuelle un extrait de la notification de redressements.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

- enfin, il n'existe pas de liaison systématique entre le service contentieux des directions des services fiscaux et les CDA qui ne sont notamment pas informés des dégrèvements opérés en matière de taxe sur les salaires suite à des instructions réalisées par d'autres services (IFP ou brigades de contrôle fiscal externe).

B. Les propositions du CERF de la région Ile de France

Les rapporteurs du CERF ont inscrit leurs propositions dans deux cadres : une réforme en profondeur et des solutions d'aménagement des applications existantes.

1. La réforme

- Des mesures législatives pour :

- * instituer l'obligation de faire figurer le prorata applicable sur les DADS ;
- * adapter le mécanisme des paiements.

- Clarifier le statut juridique du bordereau-avis par une instruction administrative :

rappeler que le bordereau-avis a le caractère d'une déclaration fiscale dont le retard ou l'absence de dépôt pourrait entraîner l'application de la taxation d'office.

- La mise au point d'une nouvelle application réinsérant la taxe sur les salaires dans le domaine de la fiscalité professionnelle, en utilisant le FRP comme fichier maître.

2. Les aménagements

- Des outils pour la détection des défallants permettant un balayage des fichiers des redevables professionnels pour trouver les organismes non redevables de la TVA sur la totalité ou une partie de leurs produits.

- De nouvelles fonctionnalités d'aide au contrôle des déclarants permettant :

- * au CDA de trier tous les champs du fichier des redevables de taxe sur les salaires ;
- * transfert des DADS dématérialisées dans l'application de gestion de la taxe sur les salaires ;
- * décloisonner les services.

C. Côté DGCP, la modernisation de la gestion de la taxe sur les salaires n'a pas constitué un axe prioritaire

Suite aux rapports des deux missions d'audit réalisées en 1996, la réforme du mode de recouvrement de la taxe sur les salaires a été étudiée. Le regroupement nécessitait au préalable une informatisation de son suivi. Aussi en 1998, l'expérimentation d'une application informatique destinée au traitement de la taxe sur les salaires versée spontanément a été engagée dans quatre départements.

Compte tenu de la nécessité de mettre en place le nouveau dispositif de gestion de la contribution représentative du droit de bail et de contribution additionnelle (informatisation du suivi de ces contributions recouvrées comme en matière d'impôt sur les sociétés), les travaux d'informatisation de la taxe sur les salaires sur l'ensemble des départements ont été retardés.

ANNEXE 3.1.5. – LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Malgré une parfaite information sur les lacunes existantes dans la gestion de la taxe sur les salaires, les deux directions concernées n'ont quasiment pas avancé dans un processus de modernisation. Ce constat s'explique vraisemblablement par la relative faiblesse du nombre d'agents impliqués (environ 650 équivalents agent à temps plein pour les deux réseaux), laquelle est liée, depuis la généralisation de la TVA, au caractère résiduel de la taxe.

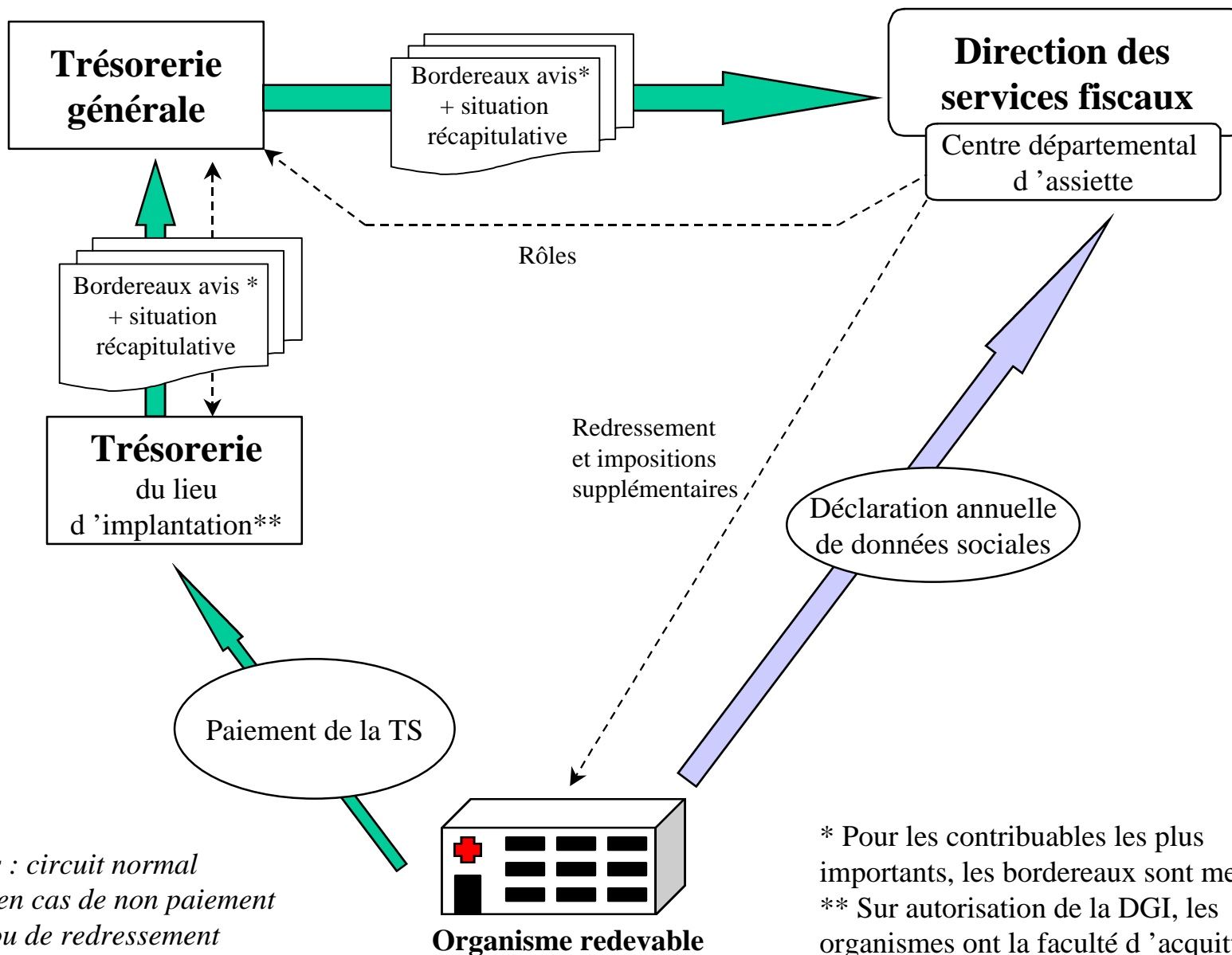
Néanmoins, cette situation n'est pas satisfaisante d'un double point de vue :

- une meilleure organisation accompagnée d'actions de formation des personnels permettrait d'améliorer sensiblement le rendement de la taxe ;

- la rationalisation de la gestion de cet impôt se traduirait par des économies de moyens. A cet égard, la faiblesse du taux d'intervention (rapport entre les coûts de gestion et le rendement = 0,45%) doit être interprétée en tenant compte de la concentration qui caractérise cette taxe. En d'autres termes, mis à part les gros contributeurs (10% des redevables qui supportent 97% du poids de la taxe), le taux d'intervention devient exorbitant (plus de 13,6%)⁵.

⁵ Le calcul s'inscrit dans une hypothèse très simplifiée : rapport entre 90% des coûts de gestion et le rendement de la taxe déduction faite des cotisations acquittées par les plus gros contributeurs (10% des redevables)

ANNEXE 3.1.5. - LA GESTION DE LA TAXE SUR LES SALAIRES (schéma simplifié)



En traits pleins : circuit normal
En pointillés : en cas de non paiement
ou de redressement

* Pour les contribuables les plus importants, les bordereaux sont mensuels
** Sur autorisation de la DGI, les organismes ont la faculté d'acquitter la TS au lieu du principal établissement

ANNEXE 3.1.6. - LA GESTION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

I. Présentation simplifiée de la répartition des tâches dans l'organisation actuelle

A. Gestion de l'assiette de la taxe professionnelle

1. Déclarations annuelles (CGI, art. 1477)

2. Organisation des travaux d'assiette au centre des impôts

3. Modernisation récente des modalités de gestion

B. Le recouvrement de la taxe professionnelle

II. Diagnostic de complexité pour l'utilisateur et les agents des services

A. Le lieu d'imposition est dans certain cas difficile à recenser

1. Lieu d'imposition

2. Base d'imposition

B. Les difficultés liées au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

1. Rappel des principes

2. Complexité du traitement des demandes

C. La défaillance des liaisons entre les services chargés du contrôle et ceux chargés de l'assiette

I. Présentation simplifiée de la répartition des tâches dans l'organisation actuelle

La taxe professionnelle figure au nombre des impôts directs locaux. A ce titre, elle constitue un **impôt de recensement** et non un impôt déclaratif et les redevables sont imposables dans chacune des communes dans lesquelles ils exercent une activité professionnelle non salariée.

Le caractère local se traduit par une réglementation très complexe pour le rattachement des activités non sédentaires et des biens mobiles (Cf. § diagnostic de complexité).

A. Gestion de l'assiette de la taxe professionnelle

1. Déclarations annuelles (CGI, art. 1477)

En vue d'établir leurs impositions, les redevables sont tenus de souscrire avant le 1^{er} mai de l'année précédent celle de l'imposition pour chaque commune où ils exercent une activité imposable. En cas de pluralité d'implantations dans des communes différentes, une déclaration récapitulative doit être déposée avant le 1^{er} octobre au centre des impôts dont dépend la principal établissement.

Hors déclarations récapitulatives, trois modèles de déclaration existent : modèle normal (1003), modèle simplifié pour les " petits redevables " (1003 S) et déclaration provisoire 1003 P (création d'établissement). S'y ajoutent deux modèles particuliers (1465 pour exonérations temporaires liées à l'aménagement du territoire et 1518 A pour l'abattement visé à l'article 1518 A du CGI).

En cas de défaut de dépôt de déclarations, les bases sont évaluées d'office. En pratique, elles sont généralement calculées à partir des informations contenues dans la liasse fiscale de l'année de référence (N-2).

2. Organisation des travaux d'assiette au centre des impôts

La possibilité d'organiser différemment les travaux d'assiette de la TP est laissée à l'initiative des directeurs des services fiscaux. Ceux-ci, en fonction du contexte local ont le choix entre trois formules. En 1999, au niveau national, la répartition des compétences entre les différents services du centre des impôts est la suivante :

- la formule historique : secteur d'assiette des impôts directs (SAID) : 26% ;
- les cellules de TP : 44% ;
- les inspections de fiscalité professionnelle : 30%.

Alors que dans les années 1980, la gestion de la TP relevait quasi-exclusivement des secteurs d'assiette des impôts directs, la répartition actuelle traduit un important glissement vers le bloc professionnel. Ce transfert est une saine mesure de rationalisation. En effet, il n'était pas logique de faire gérer une taxe assise principalement sur des données comptables par des services spécialisés dans la gestion de la fiscalité des particuliers.

Comme dans les autres matières fiscales, les agents chargés de l'assiette de la TP ont des missions d'information des usagers, d'assiette et de contrôle de la taxe et de traitement du contentieux.

3. Modernisation récente des modalités de gestion

Jusqu'en 1998, année de généralisation d'une nouvelle application informatique, " TP-CDI ", le fichier FTP se trouvait au centre départemental d'assiette (CDA), alors que le CDI était responsable de l'assiette. Cette gestion se traduisait par :

- des liaisons papier (rédaction de bulletins de mise à jour, annotation manuelle du fichier du CDI) ;
- une absence d'outils de contrôle de la qualité des travaux d'assiette pour les agents du CDI ;
- un alourdissement des liaisons entre le CDI et le CDA pour le traitement des anomalies (erreurs de rédaction du bulletin de mise à jour, erreurs de saisies...).

Désormais, ces inconvénients et lourdeurs, ainsi que les saisies redondantes entre le CDI et le CDA ont disparu. Les services d'assiette peuvent à tout moment connaître la situation actuelle et ancienne des redevables. De plus les outils de gestion automatisés (tableau de bord des mises à jours effectuées, état d'avancement de la campagne) facilitent la gestion durant la campagne de TP.

S'agissant du CDA, son rôle est réduit à un contrôle a posteriori et à l'information des collectivités territoriales sur les bases de TP. Les liaisons CDI-CDA, aujourd'hui automatisées, sont organisées selon un calendrier précis de cinq rendez-vous annuels.

B. Le recouvrement de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle est établie par voie de rôle, suivant les modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de contributions directes. Suivant la date du rôle, les dates de majoration sont généralement fixées au 15 ou au 30 décembre.

Pour les redevables dont la cotisation (par établissement) excède 10 000 F, la taxe professionnelle donne lieu au versement d'un acompte égal à 50% de la cotisation de l'année précédente. Cet acompte est exigible le 31 mai (date de majoration le 15 juin).

Depuis le 1^{er} janvier 1997, les redevables ont la possibilité d'opter pour un prélèvement mensuel égal à un dixième de la cotisation de l'année précédente versé sur la période des mois de janvier à octobre. Cependant, à la fin de l'année 1998, avec seulement 2,29 % des redevables, ce système n'a pas rencontré un franc succès.

II. Diagnostic de complexité pour l'utilisateur et les agents des services

De nombreux agents des deux réseaux ont exprimé les difficultés qu'ils rencontraient dans la gestion de la taxe professionnelle.

Dans la plupart des cas, ces difficultés résultent de la législation. Les développements qui suivent ne consistent pas à examiner de manière détaillée toutes les dispositions législatives ou réglementaires qui participent à la complexité de la taxe professionnelle, mais plus simplement à faire mention des problèmes qui ont été signalés par les agents à la mission.

Par ailleurs, des audits internes de la DGI ont mis en évidence des dysfonctionnements dans les liaisons entre les services pour la mise en recouvrement des rappels.

A. Le lieu d'imposition est dans certain cas difficile à recenser

1. Lieu d'imposition

Le principe général selon lequel la taxe est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains pose des problèmes aux services chargés d'asseoir ou de recouvrer la taxe professionnelle due par les personnes exerçant des activités non sédentaires.

En effet, dans ces cas particuliers, les places fixes de marché sont assimilées à des locaux ou à des terrains. Ainsi, les services d'assiette sont tenus d'établir autant d'impositions que de places de marché dont dispose le redevable. Outre les problèmes de répartition de la base d'imposition et la relative faiblesse des enjeux, les agents rencontrent souvent des difficultés dans le recensement des titulaires d'emplacements sur les marchés.

De surcroît, lorsque les impositions sont émises, les services chargés du recouvrement ont des difficultés à recouvrer les cotisations émises à l'encontre des forains ne disposant d'aucune adresse ou installation fixe.

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, les règles régissant les chantiers d'une durée supérieure à trois mois (imposition au lieu de situation du chantier) sont souvent incontrôlables par le gestionnaire du dossier.

2. Base d'imposition

Des problèmes similaires à ceux recensés pour la détermination du lieu d'imposition se posent pour le rattachement de certains éléments de la base d'imposition comme les biens mobiles ou les salaires versés au personnel non sédentaire.

Dans la plupart des cas, le respect des dispositions qui régissent ces situations sont invérifiables par les services gestionnaires de la taxe.

B. Les difficultés liées au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

1. Rappel des principes

Sur demande du redevable déposée au lieu du principal établissement dans le délai normal de réclamation, la cotisation de chaque entreprise est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée produite au cours de la période de référence.

A compter des impositions établies au titre de l'année 1995, le taux du plafonnement est fixé à 3,5% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires HT de l'année au titre de laquelle le plafonnement est demandé n'excède est inférieur à 140 MF, à 3,8% pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 140 et 500 MF, et à 4% pour celles dont le chiffre d'affaires excède cette limite.

Pour les redevables soumis à un régime réel d'imposition, la valeur ajoutée est égale à l'excédent HT de la production sur les consommations de biens et services en provenance de tiers.

La procédure contentieuse de traitement des demandes de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée implique les agents des deux réseaux (DGI pour l'instruction des demandes et DGCP pour la mise en paiement).

Préalablement à l'ordonnancement des dégrèvements, les agents chargés de l'assiette doivent instruire les demandes présentées par les redevables. Cette instruction consiste à rechercher dans la liasse fiscale de référence les différents éléments qui entrent dans la détermination de la valeur ajoutée.

2. Complexité du traitement des demandes

La procédure est longue pour les entreprises qui n'ont pas utilisé la possibilité d'imputer le plafonnement sur le solde de l'année n-1 : 6 mois en moyenne pour obtenir le versement effectif, délai durant lequel les redevables interviennent fréquemment auprès des agents en charge des dossiers. A cet égard, les représentants de la DGCP au groupe fiscal ont fortement insisté d'une part sur la charge de travail résultant des délais de dégrèvement et d'autre part sur les risques encourus par les comptables qui acceptaient de suspendre l'action en recouvrement.

Le délai moyen d'ordonnancement est directement inhérent à la réglementation : dans le cas d'une entreprise ayant un exercice comptable coïncidant avec l'année civile, la déclaration de résultat de l'exercice servant au calcul de la valeur ajoutée est souscrit à l'expiration du quatrième mois de l'année suivant celle de la mise en recouvrement de la taxe. Dès lors l'agent instructeur de la DGI n'est pas en mesure de prononcer une décision durant les quatre mois suivant la mise en recouvrement de la taxe.

Toutefois et sauf à faire perdre le sens de la mesure, il ne paraît pas possible de résoudre le problème de différé dans la communication des informations permettant de déterminer la valeur ajoutée.

Sachant qu'en 1998, 325 000 entreprises ont demandé et obtenu un plafonnement de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée pour un coût pour l'Etat de 38 milliards de Francs, on mesure l'importance de l'enjeu attaché à cette question tant en terme de moyens que de budget .

Enfin, il convient de noter que par des montages visant à localiser la matière imposable dans des structures à valeur ajoutée faible ou nulle, cette mesure a permis à de gros contributeurs de limiter leurs cotisations de TP aux frais de l'Etat et sans préjudice pour les collectivités locales. Les risques attachés à ces manoeuvres sont limités par le caractère non déclaratif de cet impôt qui l'exclut du champ d'application de l'abus de droit.

C. La défaillance des liaisons entre les services chargés du contrôle et ceux chargés de l'assiette

Lorsqu'un service chargé du contrôle fiscal externe opère des rappels de taxe professionnelle, il n'établit pas directement les documents servant à la confection des rôles supplémentaires : des bulletins de recouvrement (n° 2330) sont adressés aux centres des impôts territorialement compétents, à charge pour eux de déclencher la mise en recouvrement.

Ainsi, à la complexité accrue de la mission d'assiette de la taxe professionnelle des entreprises les plus importantes, liée entre autres, aux restructurations fréquentes des groupes de sociétés, et à la fréquence de montages spécifiques d'optimisation de cette taxe, s'ajoutent les difficultés des liaisons entre les services vérificateurs et les services d'assiette pour assurer la mise en recouvrement des redressements opérés à la suite de contrôles sur place.

Dans les cas de rappels portant sur la répartition des bases entre les communes d'implantation de la société vérifiée, les dysfonctionnements s'avèrent toujours très coûteux pour le budget de l'Etat et parfois très intéressants pour le contribuable vérifié. En effet, au moins deux enquêtes réalisées par la DVNI ont révélé que de nombreux rappels ne sont pas mis en recouvrement. Dès lors que l'entreprise vérifiée bénéficie d'un dégrèvement de son imposition initiale en raison de la nouvelle répartition géographique de sa base d'imposition et que certaines impositions supplémentaires ne sont pas mises en recouvrement, le contrôle fiscal a pour effet inattendu de baisser la charge fiscale du redevable.

La dernière enquête réalisée par la DVNI au mois de mars 1999 a permis de faire apparaître que l'entreprise vérifiée avait bénéficié d'un dégrèvement de plus de 21 MF alors que seulement 15 MF de rappels, correspondant à seulement 47% des 103 bulletins de recouvrement adressés aux centres des impôts, avaient été mis en recouvrement.

Au delà de ce constat dressé à partir d'une situation particulière, se pose de manière plus générale le problème des conséquences des contrôles en matière de taxe professionnelle. En effet, en cas de rappels résultant d'une mauvaise répartition territoriale de la base d'imposition ou lorsque le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée trouve à s'appliquer à la cotisation après redressement, dans tous les cas, la charge des dégrèvements incombe au budget de l'Etat.

*

* *

Au total, il apparaît que l'introduction d'une nouvelle application informatique de gestion de l'assiette de la TP a simplifié les tâches des agents chargés de l'assiette. Il n'en demeure pas moins que des complexités de nature législative ou organisationnelle demeurent : activités non sédentaires et biens mobiles, plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, mise en recouvrement des rôles supplémentaires.

ANNEXE 3.1.7. - LES TAXES ASSISES SUR LES SALAIRES**I. Présentation simplifiée des principales taxes assises sur les salaires**

Les entreprises employant du personnel sont redevables, sous certaines conditions, de taxes assises sur les salaires : taxe d'apprentissage, participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue et participation des employeurs à l'effort de construction.

Les employeurs entrant dans les champs d'application de ces taxes sont tenus de souscrire chaque année des déclarations spéciales. Ces déclarations doivent être souscrites au plus tard le 30 avril de l'année suivant celle du versement des rémunérations ou celle de la réalisation des investissements (participation à l'effort de construction).

S'agissant de la taxe d'apprentissage et de la participation des employeurs au développement de la formation continue, le recouvrement des cotisations relève de la compétence de la DGI. Ainsi, les employeurs n'ayant pas engagé des dépenses libératoires au moins égales à la cotisation due doivent joindre un titre de paiement à leurs déclarations déposées auprès de la recette des impôts du lieu de souscription de la déclaration de résultat.

Les défauts, insuffisances ou omissions de déclaration donnent lieu à l'issue d'une procédure de redressement à l'émission d'avis de mise en recouvrement par la recette des impôts.

En ce qui concerne la participation des employeurs à l'effort de construction, le versement peut revêtir plusieurs formes : subventions à des organismes collecteurs, prêts aux salariés et sous certaines conditions investissements dans la construction ou dans des travaux d'amélioration d'immeubles anciens appartenant à l'employeur.

Les employeurs qui n'ont pas procédé, en temps utile, aux investissements auxquels ils étaient tenus, sont assujettis à une cotisation égale à 2% des rémunérations à raison desquelles l'investissement n'a pas été effectué

Les omissions ou inexactitudes reconnues dans la participation de l'employeur, soit du fait du caractère non libératoire des investissements (dont le contrôle incombe aux services du ministère de l'équipement et du logement), soit pour toute autre cause (erreur dans l'imputation des excédents provenant des années précédentes, erreur dans la base de la participation, non réinvestissement de remboursements et aliénations d'investissements antérieurs par exemple) donnent lieu à l'établissement d'une cotisation de 2% après utilisation de la procédure de redressement contradictoire.

Les rappels mis en recouvrement par voie de rôle sont recouverts par les services de la DGCP.

II. Le regroupement de la gestion des impôts professionnel permettrait d'envisager des simplifications***A. Simplification des obligations déclaratives et des modalités de paiement***

Dès lors que pour les entreprises dont l'exercice comptable correspond avec l'année civile, la date légale de dépôt des déclarations des taxes assises sur les salaires correspond avec celle de la déclaration de résultat, une intégration des informations dans la liasse fiscale se traduirait par la suppression de trois formulaires déclaratifs.

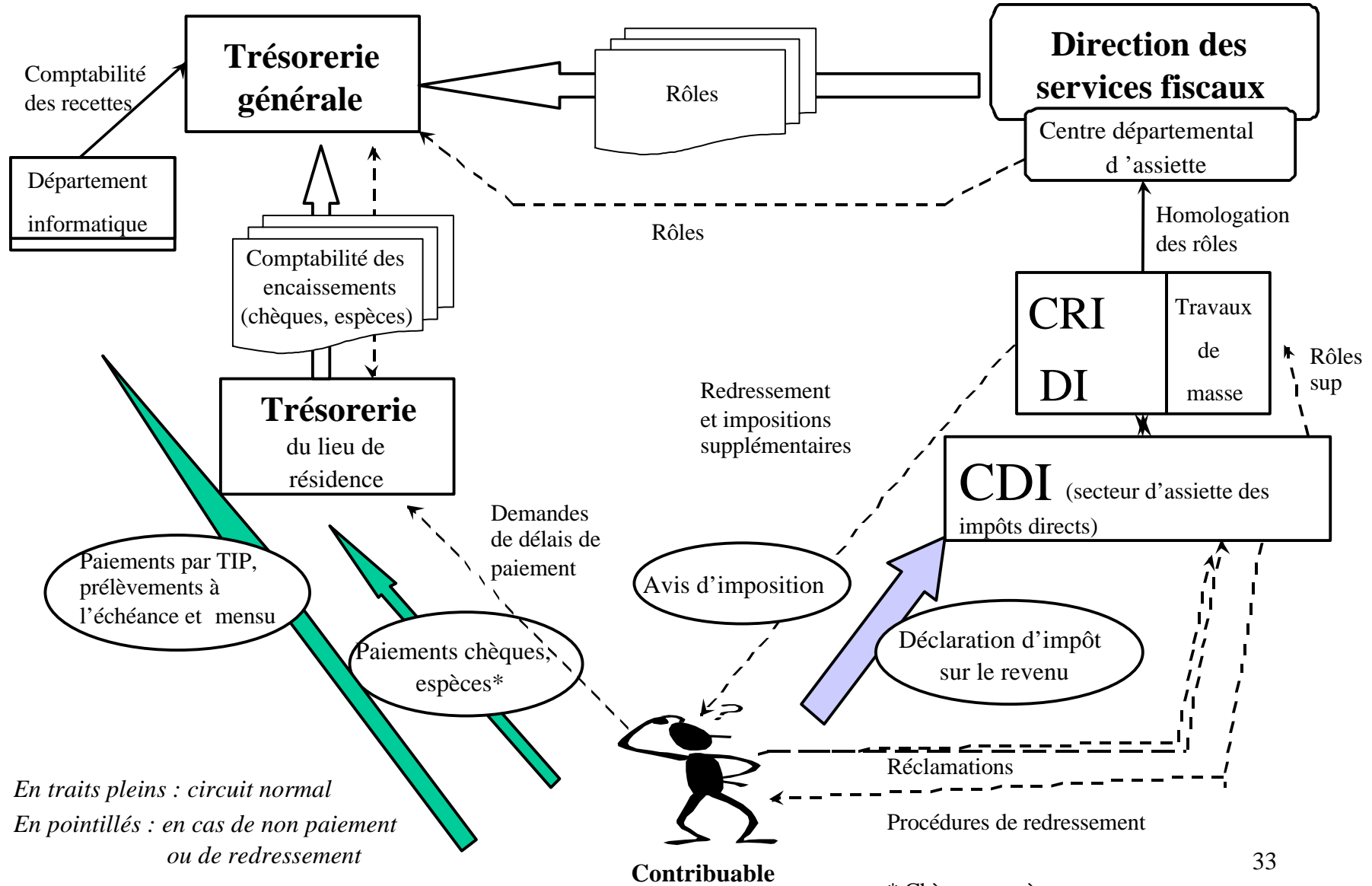
Le paiement des taxes pourrait alors être globalisé avec celui de l'impôt sur les sociétés.

S'agissant des entreprises dont l'exercice comptable ne coïncide pas avec l'année civile, deux options sont envisageables : le *statu-quo* ou bien l'alignement de la date de dépôt des déclarations de taxes assises sur les salaires sur celle de la déclaration de résultat. Cette dernière option mérite une étude plus approfondie notamment pour mesurer les effets sur les budgets concernés.

B. Simplification du mode de gestion des rappels de participation des employeurs à l'effort de construction

Le regroupement de la gestion des impôts professionnels au sein de la DGI permettrait avantagement de remplacer le recouvrement par voie de rôle par l'émission de simples avis de mises en recouvrement édités à partir de fiches d'information servies par les agents ayant diligenté les procédures de redressement.

ANNEXE 3.2.1. - LES CIRCUITS DE L'IR ET DE LA TH



* Chèques, espèces

ANNEXE 3.2.2. DIFFICULTES LIEES AUX CHANGEMENTS D'ADRESSE

I. DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE DE CHANGEMENT D'ADRESSE	1
A. SIGNALISATION DES CHANGEMENTS D'ADRESSE : OBLIGATIONS	1
B. ETAT DES LIEUX DES PROCÉDURES INFORMATIQUES ENTRE LA DGCP ET LA DGI	2
1. DGCP	2
2. DGI	2
II. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	2
A. L'ABSENCE D'IDENTIFIANT UNIQUE ET DE COMPTE UNIQUE DU CONTRIBUABLE EST LA PRINCIPALE SOURCE DE DIFFICULTÉ.	2
B. LA MENSUALISATION POSE DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES SUPPLÉMENTAIRES	3
C. AUTRES COMPLICATIONS	3
PROPOSITIONS	4
ANNEXE	5

La présente fiche récapitule les difficultés éprouvées par les contribuables et les agents des deux réseaux pour traiter les changements d'adresse. Sont essentiellement évoquées ici les questions concernant les adresses de résidence, bien que les changements des adresses de taxation soient également sources de lourdeurs et de difficultés.

I. DESCRIPTION DE LA PROCEDURE DE CHANGEMENT D'ADRESSE

A. Signalisation des changements d'adresse : obligations

La Poste est soumise par la loi à l'obligation d'informer toutes les administrations des changements d'adresse qui lui sont signalés (article L.5 du code des Postes et Télécommunications). Le 10 de chaque mois, les comptables du Trésor doivent recevoir les copies des ordres de réexpédition définitifs se rapportant à des changements d'adresse définitifs. Vu les difficultés rencontrées par l'administration fiscale, il ne semble pas que cette obligation soit intégralement remplie¹.

En revanche, il n'existe pas d'obligation législative ou réglementaire visant à informer l'administration fiscale ou les services de publicité foncière de l'adresse et de l'identité des redevables constitués de groupement de personnes (copropriétaires, sociétés civiles immobilières)².

Par ailleurs, le contribuable est soumis à l'obligation d'avertir le Trésor public (art.1663 du CGI) et le centre des impôts en cas de changement d'adresse (art.11 et L450A du CGI), et la jurisprudence tend à le rendre responsable d'un défaut de diligence en cas de non réception de son avis d'imposition, si des pénalités de retard lui sont ensuite appliquées.

¹ La procédure est en voie d'amélioration par le processus informatique TCHAD.

² Les syndics ne sont ainsi pas tenus de déclarer spontanément les immeubles dont ils ont la charge.

ANNEXE 3.2.2. – DIFFICULTES LIEES AUX CHANGEMENTS D'ADRESSE

B. Etat des lieux des procédures informatiques entre la DGCP et la DGI

1. DGCP

Les postes comptables sont tenues de notifier les changements d'adresse au département informatique de leur ressort dès que les agents en ont connaissance. Les adresses doivent être normalisées et ne contenir aucun caractère parasite.

Les taxes foncières font l'objet d'un traitement à part, non informatisé, sous la forme de « papillons percepteurs ».

Les DIT enregistrent les changements d'adresse dans l'application du recouvrement spontané et amiable (RSAR) et met parallèlement à jour le fichier documentaire (RDOCUM). Les changements notifiés par les comptables leur sont restitués sous forme d'une « liste alphabétique cumulative », microfichée, deux ou trois fois par an.

On constate donc que les retours d'information ne sont pas informatisés et demeurent très épisodiques. De plus, les anomalies éditées par le DIT ou le CRI ne sont pas adressées au PCNC qui est à l'origine de la demande de rectification, car la provenance de la demande n'est pas conservée dans l'application.

2. DGI

Les changements d'adresse enregistrés par les départements informatiques du Trésor public sont transmis sur support magnétique aux centres régionaux informatiques des impôts, et intégrés dans l'application FIP (fichier d'imposition des personnes) et l'application MAJIC2 (mise à jour des informations cadastrales).

Cette intégration est mensuelle (de mars à novembre pour FIP, plus un envoi le 10 décembre, le 20 du mois pour MAJIC2). Par ailleurs, les changements signalés par la DGI dans l'application ILIAD sont transférés automatiquement dans les bases MAJIC2 par le biais de la procédure TRANSALP. Celle-ci ne concerne toutefois pas les changements d'adresse des gestionnaires d'immeubles.

II. DIFFICULTES RENCONTREES

La résolution des difficultés liées à la complexité des procédures à effectuer en cas de changement d'adresse est d'autant plus prioritaire que la mobilité des ménages s'accroît continuellement, et qu'il s'agit d'opérations *a priori* peu complexes.

A. L'absence d'identifiant unique et de compte unique du contribuable est la principale source de difficulté.

La principale difficulté est la séparation du processus de gestion de l'impôt en deux administrations. Elle est accrue par le fait que les circonscriptions administratives ne coïncident pas toujours.

L'absence d'informatique unique et intégrée est une autre difficulté, liée à la première. Les applications répondent à une logique de gestion par impôt et non par contribuable. Pour l'IR et la TH, le contribuable est le foyer fiscal identifié par le FIP, mais pour les taxes foncières il s'agit d'un numéro

ANNEXE 3.2.2. – DIFFICULTES LIEES AUX CHANGEMENTS D'ADRESSE

de propriétaire, qui est communal, ces numéros étant remplacés par le numéro SPI pour toutes les impositions en phase contentieuse³.

Les entreprises sont soumises aux mêmes difficultés : le numéro SIREN est utilisé pour le recouvrement de la taxe sur les salaires, l'impôt sur les sociétés et l'IFA, ce qui constitue un progrès, mais la taxe professionnelle se voit affectée d'un autre numéro de gestion, de même que la taxe foncière⁴.

Chaque changement d'adresse de résidence doit donc être répercuté dans l'ensemble des applications ayant besoin de cette information, aussi bien dans les services d'assiette que dans les services chargés du recouvrement.

La conséquence de cette complexité est une charge de travail significative pour les services de la Direction Générale des Impôts et les postes comptables de la Direction Générale de la Comptabilité Publique, qui ne sont pas informés en temps réel des changements d'adresse, d'où une efficacité moindre du recouvrement (le nombre de NPAI – N'habite Pas à l'Adresse Indiquée – est important). La qualité du service au contribuable en souffre également.

D'après les travaux du groupe « gestion des changements d'adresse » dirigé par G.Kieger (DGCP), sur les 197 456 changements d'adresse notifiés par les services DGCP à la DGI en 1997, 91 385 erreurs ont été détectées (dont plusieurs sur la même opération) : pour 11,2% les changements n'avaient pas été intégrés automatiquement, et pour 37,2% la date de mise à jour était incorrecte ou antérieure à l'année en cours. Même TRANSALP, pourtant automatisé, génère des erreurs d'adressage.

Le schéma en annexe résume les démarches à accomplir par le contribuable en cas de changement d'adresse. Il reprend les dispositions du formulaire « changement d'adresse » distribué par le Trésor Public.

B. La mensualisation pose des difficultés spécifiques supplémentaires

En cas de mensualisation, les difficultés sont accrues par l'existence d'une période dite « aveugle », qui peut conduire à générer deux procédures parallèles d'imposition auprès de l'ancienne et de la nouvelle trésorerie.

La mise au point d'un compte unique du contribuable, permettant de modifier l'ensemble des applications à partir de la modification du fichier maître, est la seule manière de résoudre ces difficultés⁵.

C. Autres complications

Outre la mensualisation, des complications sont générées par le deuxième rôle de la taxe d'habitation, non lié à une déclaration 2042 : c'est le cas des garages isolés, des résidences secondaires, des résidents frontaliers et des étrangers.

*

³ A cela s'ajoutent des identifiants spécifiques pour les taxes d'urbanisme, la redevance de l'audiovisuel, les amendes et les produits divers.

⁴ A tel point qu'il est aujourd'hui impossible de distinguer dans les fichiers de la taxe foncière, les locaux relevant des entreprises, des locaux détenus par des particuliers, ce qui constitue une difficulté importante pour le transfert de la taxe foncière des entreprises.

⁵ Voir le détail des opérations dans la fiche sur la mensualisation

PROPOSITIONS

Trois éléments seraient de nature à résoudre une grande partie des difficultés rencontrées :

- la création d'une base de données nationale réunissant les informations utiles pour les contribuables
- l'identifiant unique
- la refonte des applications de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique pour la partie traitement de l'impôt, de façon à permettre une gestion en temps réel et un basculement automatique des adresses dans toutes les applications

A titre d'exemple, l'URSSAF comme EDF/GDF disposent d'une application informatique permettant les traitements des changements d'adresse en temps réel (télégestion clientèle pour EDF/GDF).

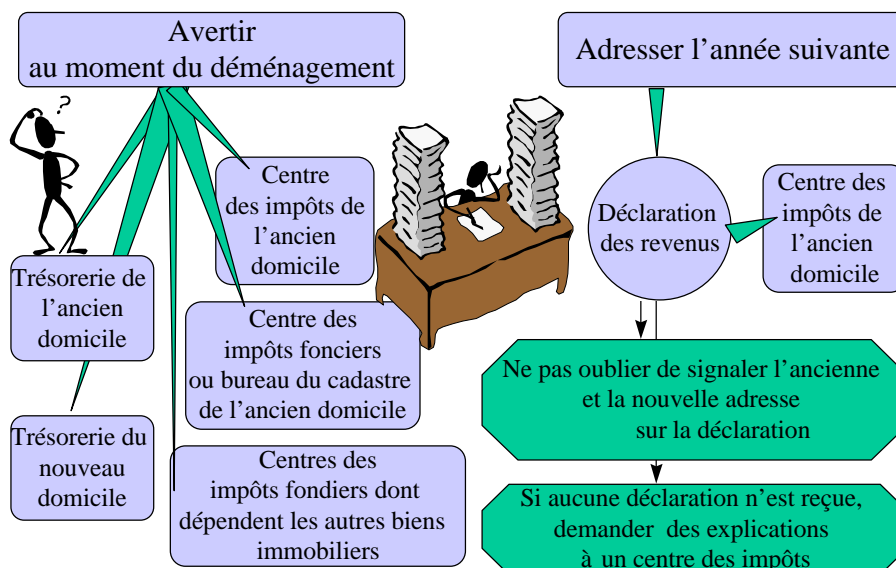
La constitution d'une informatique unique, intégrée et en ligne, serait à l'évidence la voie la plus appropriée pour mettre un terme aux difficultés liés aux changements d'adresse, et assurer à la fois une meilleure qualité du service aux contribuables, un recouvrement plus efficace (diminution des NPAI), et un meilleur confort de travail pour les agents.

En attendant de disposer du compte unique, la collaboration avec les autres administrations détenant l'information utile (la Poste mais aussi EDF) pourrait être renforcée⁶. Le service de la redevance a introduit une procédure de transmission informatisée des changements d'adresse de la Poste sur la base d'un logiciel intitulé CHARADE. Cette solution pourrait être étendue à la gestion de l'impôt.

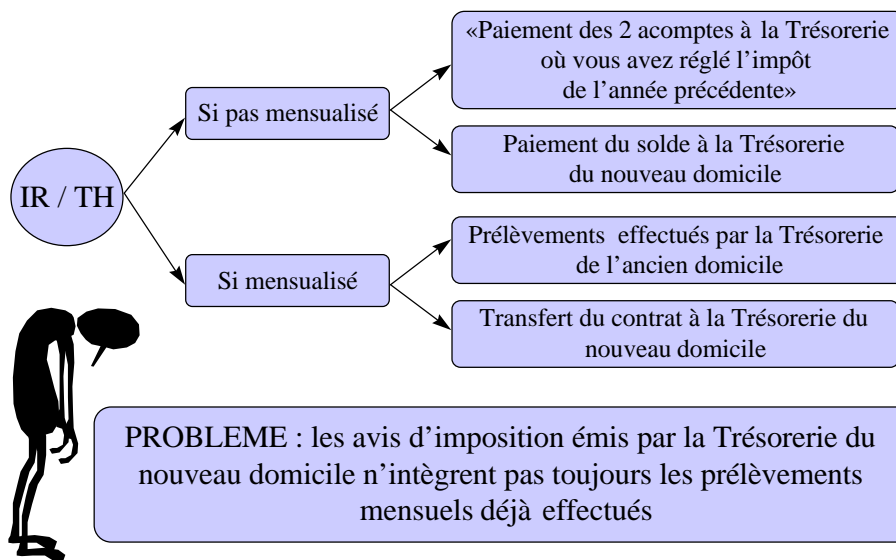
⁶ Actuellement, faute de convention nationale, EDF fournit une extraction concernant les partants et les arrivants au 1^{er} janvier à certains centres des impôts (contre rémunération).

ANNEXE

Tracas administratifs :
Formalités à accomplir en cas de déménagement (1)



Formalités à accomplir en cas de déménagement (2)



ANNEXE 3.2.3. LE DEPLIANT PUBLIC SUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE

Vos **impôts** sont **calculés** par votre centre des impôts mais ils doivent être **payés** à votre **trésorerie**.

Pour éviter tout désagrément :

► faites connaître votre changement d'adresse à ces services, dont les coordonnées figurent sur vos avis d'imposition ;

► rappelez toujours dans vos correspondances votre ancienne et votre nouvelle adresse.

Au moment de votre déménagement

Vous prévenez

► **la trésorerie** de votre ancien domicile (ou de votre ancien établissement). Si votre nouveau domicile dépend de la même trésorerie que l'ancien, vous devez indiquer votre nouvelle adresse à votre trésorier, ainsi que celle où vous payez des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe professionnelle) ;

► **les services fiscaux** (centres des impôts et centres des impôts fonciers ou bureaux du cadastre) de votre ancien domicile ou établissement, ainsi que ceux dont dépendent vos autres biens immobiliers.

Ces démarches ne sont pas indispensables si vous avez fait suivre votre courrier en remplissant au bureau de la Poste un ordre de réexpédition définitif.

N'oubliez pas

Le propriétaire dont le locataire change de domicile doit en informer la trésorerie dont dépend le local loué lorsque le locataire ne lui présente pas la quittance de sa taxe d'habitation. À défaut, il risque d'avoir à payer la taxe d'habitation qui incombe normalement au locataire.

L'année du déménagement

Vous payez

l'**impôt sur le revenu**, la **taxe d'habitation**, la **taxe foncière pour votre ancienne résidence et la taxe professionnelle**, que vous soyez mensualisé ou pas, à la **trésorerie** dont l'adresse est précisée sur votre avis d'imposition.

Sachez que la **taxe d'habitation** et la **taxe foncière** sont dues, pour l'année entière, par l'occupant (taxe d'habitation) ou le propriétaire (taxe foncière) des lieux au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elles ne sont donc pas dues pour les immeubles occupés ou acquis en cours d'année.

L'année suivante

Vous adressez votre déclaration des revenus

au centre des impôts de votre ancien domicile ; son adresse est indiquée à la première page des imprimés qui vous sont parvenus à domicile.

Au cas où vous n'auriez pas reçu cette déclaration, vous devrez en retirer une dans un centre des impôts qui vous indiquera l'adresse de celui où vous devrez expédier votre déclaration.

N'oubliez surtout pas de signaler vos ancienne et nouvelle adresses sur la déclaration.

Vous payez

l'**impôt sur le revenu**

► Si vous n'êtes pas mensualisé :

- les deux acomptes provisionnels à la **trésorerie** où vous avez réglé l'impôt de l'année précédente ;

- le solde de l'impôt, c'est-à-dire le dernier versement, à la trésorerie de votre nouveau domicile. Précisez le lieu où vous avez payé les acomptes s'ils n'ont pas été déduits automatiquement de votre impôt

► Si vous êtes mensualisé :

- les prélèvements seront effectués par la trésorerie de votre ancien domicile ; ils seront automatiquement déduits de l'impôt émis dans la trésorerie de votre nouveau domicile, si vous avez déposé la déclaration des revenus préidentifiée au centre des impôts dont dépend votre ancien domicile ;

- en fin d'année, votre contrat sera transféré automatiquement à la trésorerie de votre nouveau domicile.

► Si vous vous mensualisez entre le 1^{er} janvier et le 15 mai, vous devez souscrire votre contrat auprès de votre ancienne trésorerie : l'(es) acompte(s) provisionnel(s) que vous aurez éventuellement versé(s) sera(ont) déduit(s) de votre contrat de mensualisation.

La taxe d'habitation

► Si vous n'êtes pas mensualisé pour votre nouvelle résidence : à la trésorerie de votre nouveau domicile.

► Si vous êtes mensualisé :

- les prélèvements seront effectués par la trésorerie de votre ancien domicile ; ils seront automatiquement déduits de l'impôt émis dans la trésorerie de votre nouveau domicile, si vous avez déposé la déclaration des revenus préidentifiée au centre des impôts dont dépend votre ancien domicile ;

- en fin d'année, votre contrat sera transféré automatiquement à la trésorerie de votre nouveau domicile.

La taxe foncière

► Si vous n'êtes pas mensualisé :

- pour votre nouvelle résidence, à la trésorerie de votre nouveau domicile ;

- si vous restez propriétaire de votre ancienne résidence, la taxe foncière restera payable auprès de la trésorerie dont elle dépend.

► Si vous êtes mensualisé et que vous avez cédé le bien pour lequel vous aviez souscrit le contrat de mensualisation :

- les prélèvements seront effectués par la trésorerie de votre ancien domicile :

- dès réception de votre avis d'imposition, vous devez préciser au comptable du Trésor de votre nouveau domicile les coordonnées de la trésorerie auprès de laquelle vous avez déjà souscrit un contrat de mensualisation ;

- en fin d'année, votre contrat sera transféré automatiquement à la trésorerie de votre nouveau domicile.

► Si vous êtes mensualisé et que vous restez propriétaire du bien pour lequel vous avez adhéré à la mensualisation :

- les prélèvements effectués par la trésorerie de votre ancien domicile seront automatiquement déduits de la taxe foncière émise pour ce bien ;

- si vous souhaitez également régler pour l'année en cours la taxe foncière de votre nouveau domicile par prélèvement mensuel, vous devez alors souscrire avant le 15 mai un nouveau contrat auprès de la trésorerie dont dépend ce nouveau domicile.

La taxe professionnelle

► Si vous n'êtes pas mensualisé pour votre nouvel établissement : à la trésorerie de votre nouvel établissement.

► Si vous êtes mensualisé :

- les prélèvements seront effectués par la trésorerie de votre ancien établissement ; dès réception de votre avis d'imposition, vous devez préciser au comptable de la trésorerie de votre nouvel établissement les coordonnées de la trésorerie auprès de laquelle vous avez déjà souscrit un contrat de mensualisation ;

- en fin d'année, votre contrat sera transféré automatiquement à la trésorerie de votre nouvel établissement.

Vous avez changé d'adresse : prévenez le service intéressé à l'aide de l'un de ces coupons

CENTRE DES IMPÔTS DE VOTRE ANCIEN DOMICILE	
NOM	_____
PRÉNOM	_____ DATE DE NAISSANCE _____
LIEU DE NAISSANCE	_____ DÉP. _____
DATE DU CHANGEMENT D'ADRESSE	_____
DOMICILE : ANCIENNE ADRESSE	DOMICILE : NOUVELLE ADRESSE
Bd/Asc/Rés. _____	Bd/Asc/Rés. _____
N° _____ VOIE _____	N° _____ VOIE _____
_____	_____
CODE POSTAL _____	CODE POSTAL _____
COMMUNE _____	COMMUNE _____
_____	_____

TRÉSORERIE DE VOTRE ANCIEN DOMICILE	
NOM	_____
PRÉNOM	_____ DATE DE NAISSANCE _____
LIEU DE NAISSANCE	_____ DÉP. _____
DATE DU CHANGEMENT D'ADRESSE	_____
DOMICILE : ANCIENNE ADRESSE	DOMICILE : NOUVELLE ADRESSE
Bd/Asc/Rés. _____	Bd/Asc/Rés. _____
N° _____ VOIE _____	N° _____ VOIE _____
_____	_____
CODE POSTAL _____	CODE POSTAL _____
COMMUNE _____	COMMUNE _____
_____	_____

CENTRE DES IMPÔTS FONCIER APRÈS DUQUEL VOUS AVEZ UN COMPTE OUVERT	
NOM PATRONYMIQUE DU PROPRIÉTAIRE	NOM DU CONJOINT
(nom de naissance) _____	_____
PRÉNOM _____	DATE DE NAISSANCE DU PROPRIÉTAIRE _____
LIEU DE NAISSANCE _____	DÉP. _____
DATE DU CHANGEMENT D'ADRESSE _____	
DOMICILE : ANCIENNE ADRESSE	DOMICILE : NOUVELLE ADRESSE
Bd/Asc/Rés. _____	Bd/Asc/Rés. _____
N° _____ VOIE _____	N° _____ VOIE _____
_____	_____
CODE POSTAL _____	CODE POSTAL _____
COMMUNE _____	COMMUNE _____
_____	_____

ANNEXE 3.2.4. DIFFICULTES LIEES A LA MENSUALISATION

I. Description des procédures liées à la mensualisation

A. Adhésion

B. Modifications, rectifications et sortie de mensualisation.

II. Difficultés de traitement de la mensualisation

A. Difficultés liées à l'absence de compte unique

B. Lourdeur du processus de traitement des adhésions et des rectifications des contrats de mensualisation.

1. Lourdeur des procédures.

2. Lourdeur de la chaîne informatique

3. Lenteur de la restitution de l'information

C. Absence de mécanisme de correction des erreurs commises.

D. Il en résulte une charge de travail probablement importante pour les agents.

Remarque finale :

la retenue a la source permettrait de résoudre une grande part des difficultés de la gestion de la mensualisation

La mensualisation correspond à une amélioration du service aux usagers ainsi qu'au souci d'une meilleure gestion de la trésorerie de l'Etat. On constate toutefois que malgré une qualité de service généralement satisfaisante pour l'usager, les procédures mises en œuvre pour gérer les adhésions et les rectifications de contrats suscitent une charge de travail lourde pour les agents de la DGCP, qui tiennent à la complexité de l'organisation administrative, à la vétusté des applications informatiques (principes fondateurs datant des années 1970), et à l'absence d'identifiant unique (on compte pas moins de cinq identifiants différents pour les impôts, sans compter la redevance et les autres produits).

La mensualisation concerne en 1998 18 millions de contrats, et le nombre d'adhésions connaît une croissance de 20% depuis 1995. L'impôt sur le revenu concentre l'essentiel des contrats : 52% des foyers imposables y sont soumis en 1998, chiffre stabilisé depuis 1997. Le taux d'adhésion est également significatif pour la taxe d'habitation (24,95%) et pour la taxe foncière (17,34%). Il est de 2,29% pour la taxe professionnelle.

I. Description des procédures liées à la mensualisation

A. Adhésion

L'adhésion à la mensualisation peut se faire de deux façons : dématérialisée (par minitel et prochainement par l'internet), et sur support papier, soit en remplissant l'insert joint à l'avis d'imposition (acompte ou solde) soit en complétant un formulaire retiré dans les Trésoreries (P141), et en y joignant un imprimé d'autorisation de prélèvement et un RIB.

Pour l'IR, la TH et la TF, les demandes doivent être faites avant le 31 octobre de l'année N pour prendre effet à compter du 1^{er} janvier N+1, et pour la taxe professionnelle avant le 30 novembre. Toutefois, le décret du 7 janvier 1998 permet aux contribuables d'adhérer à la mensualisation pour l'année en cours jusqu'au 10 mai.

Dans les deux cas, les demandes sont envoyées par les postes comptables non centralisateurs (PCNC) au département informatique du Trésor (DIT) où elles sont saisies et enregistrées dans le fichier des demandes en instance de prise en compte, pour être traitées dans l'application REC-MEN. Le rôle des PCNC se limite à la vérification des pièces du dossier et de l'absence d'incohérence dans les renseignements fournis par le contribuable.

Dix prélèvements mensuels sont alors effectués le 8 de chaque mois, de janvier à octobre. Ces prélèvements sont assis sur l'impôt portant sur les revenus de l'avant dernière année (impôt dit "de référence"). Si l'impôt mis en recouvrement le 31 août de l'année N est supérieur à l'impôt de référence, une mensualité supplémentaire est prélevée en novembre, voire une deuxième en décembre. Le contribuable a la faculté d'étaler les mensualités si le prélèvement de décembre est au moins supérieur à 100% de l'une des dix premières mensualités. Si l'impôt émis est inférieur à l'impôt de référence et que le montant des prélèvements déjà effectués est supérieur au montant de l'impôt émis, le

trop perçu est remboursé automatiquement par virement sur le compte de prélèvement.

B. Modifications, rectifications et sortie de mensualisation.

Depuis quelques années, les règles de modification des contrats ont été considérablement assouplies au bénéfice du contribuable. Ce dernier peut augmenter ou diminuer les prélèvements, en présentant une demande avant le 15 mai, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier lorsqu'il s'agit d'une diminution.

Les règles en matière de sortie ont été assouplies en 1998 : désormais, le contribuable peut " sortir " de la mensualisation le 1^{er} janvier en présentant une demande avant le 1^{er} décembre de l'année précédente, ou le 1^{er} juillet, en présentant une demande avant le 1^{er} juin.

Les demandes de modification et de rectifications sont traitées par les PCNC et transmises aux DI.

II. Difficultés de traitement de la mensualisation

Le Trésor Public offre la possibilité d'opter pour des modes de prélèvements différents en fonction des impôts : prélèvement à l'échéance, mensualisation, TIP, ce qui permet d'améliorer la trésorerie de l'Etat et d'offrir une meilleure qualité de service au contribuable. La possibilité de moduler les prélèvements et de choisir des comptes bancaires différents en fonction des impôts sont également très appréciés des contribuables : on estime que 30% des contrats sont modifiés chaque année.

Il n'existe pas de mesure de la satisfaction des utilisateurs de la mensualisation. D'après le rapport d'audit sur les conditions de fonctionnement des services de liaison recouvrement (SLRec) en date du 16 juin 1998 (R. Picard), les agents chargés de ce secteur dans les SLRec estiment que la mensualisation fonctionne bien dans 95% des cas, mais notent des dysfonctionnements qui pénalisent la qualité du service rendu à l'usager. Ces difficultés concernent avant tout les changements d'adresse.

Ces améliorations importantes, qu'il convient de souligner, s'accompagnent de difficultés dans leur mise en œuvre, qui tiennent notamment à l'ancienneté des applications informatiques. Ainsi, d'après un service liaison recouvrement audité par la DGCP, les contrats multiples (plusieurs comptes bancaires) généreraient 40% d'anomalies.

A. Difficultés liées à l'absence de compte unique

En l'absence de compte unique, le numéro de référence du dossier de mensualisation peut être commun à des contribuables de départements différents, d'où des possibilités de prélèvements erronés.

En cas de contrat multiple, l'insuffisante fiabilisation du SPI peut conduire à l'attribution de numéros de SPI différents selon les impôts pour un même contribuable ou à l'absence de SPI pour un type d'impôt, d'où des rejets informatiques.

Certaines erreurs peuvent provenir de l'usager : lors de l'adhésion, la référence du télépaiement (TEP) peut être fournie à la place de celle de la mensualisation.

Plus généralement, les rattachements ne sont pas faits automatiquement, qu'il s'agisse des rôles supplémentaires, ou des changements d'adresse notifiés par l'adhérent pour un impôt, mais non intégrés pour les autres impôts le concernant.

B. Lourdeur du processus de traitement des adhésions et des rectifications des contrats de mensualisation.

Outre les dysfonctionnements et incohérences informatiques, les usagers et les comptables souffrent de la lourdeur des procédures et de la lenteur du retour d'information suite à des demandes d'adhésion ou de modification.

1. Lourdeur des procédures.

- **Changement de domiciliation bancaire**

Un changement de domiciliation bancaire des prélèvements nécessite une prise de contact avec la trésorerie pour remplir un nouvel imprimé d'autorisation de prélèvement, comme s'il s'agissait d'une première adhésion. Cette obligation est cependant exigée par la profession bancaire.

- **Changement d'adresse**

- Concernant l'IR et la TH

De même, les changements d'adresse impliquent un grand nombre de démarches spécifiques : **huit procédures différentes** sont décrites dans l'instruction de la DGCP, en fonction de la nature de l'impôt (IR ou TH), de la date du déménagement (avant ou après le 31 octobre), du lieu de l'emménagement (dans ou hors de la circonscription informatique, dans ou hors de la circonscription de la DSF).

Le régime le plus " simple " est décrit de la façon suivante : " *s'il n'a pas été donné à la Poste un ordre de réexpédition définitif de courrier, le contribuable doit prévenir la trésorerie de son ancien domicile, en rappelant son numéro d'adhérent. L'année suivant le déménagement, les prélèvements sont encore effectués par la trésorerie de l'ancien domicile. Pour l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, les prélèvements mensuels seront automatiquement rattachés à l'impôt mis en recouvrement dans la trésorerie du nouveau domicile en cas d'utilisation de la déclaration de revenus préidentifiée expédiée à la nouvelle adresse par le centre des impôts. En fin d'année, le contrat sera transféré automatiquement à la nouvelle trésorerie* " (note de la DGCP du 18 novembre 1999). Il faut donc attendre un an pour que le contrat soit transféré à la nouvelle trésorerie. Ce retard peut engendrer des doubles impositions et des doubles paiements si le nouveau CDI et la nouvelle trésorerie ne sont pas informés à temps du changement d'adresse.

Lorsque le déménagement intervient hors de la circonscription informatique d'origine, la procédure est plus compliquée, et l'avis d'imposition ne tiendra pas compte des prélèvements déjà effectués en matière de TH et d'IR. Ce n'est que dans un délai d'un mois que le contribuable recevra un avis de situation émis par le département informatique de l'ancien domicile. Ce DI devra également transmettre au DI d'imposition un empêchement à poursuites (code 7078) afin que le contribuable ne fasse pas l'objet de poursuites. Ce n'est que dans le courant de la deuxième quinzaine de décembre que le contrat sera transmis au nouveau DI.

Ces retards dans la transmission du dossier ne peuvent que susciter l'incompréhension des contribuables, qui se voient doublement taxés, éventuellement poursuivis (en cas d'oubli du code d'empêchement), et qui, s'ils décident finalement de résilier leur contrat de mensualisation en fin d'année, risquent de recevoir au même moment un avis les informant du transfert finalement réalisé du contrat au nouveau DI. Il peut en résulter des démarches auprès des deux postes comptables (ancien et nouveau domicile), alors que ceux-ci ne peuvent généralement fournir une information actualisée de la situation.

- Concernant la TF et la TP

Les changements relatifs à ces deux impôts ne peuvent pas être pris en compte pour un rattachement automatique entre le contrat de mensualisation et l'imposition. L'usager doit faire une démarche supplémentaire auprès du comptable afin de lui communiquer les coordonnées du comptable gestionnaire de son contrat, faute de quoi il risque de se voir imposer en fin d'année sur la totalité de l'imposition, nonobstant les prélèvements déjà effectués.

2. *Lourdeur de la chaîne informatique*

Comme le reconnaît une note de la DGCP, compte tenu des retards dans la mise à jour des fichiers et de l'accès imparfait aux fichiers des DI, les postes comptables ne disposent pas d'une information fiable et immédiate et ne sont donc pas toujours en mesure d'apporter une réponse précise aux demandes des usagers.

Le circuit ne permet pas une mise à jour en temps réel du contrat de mensualisation, comme cela est décrit dans le rapport Picard précité. Trois intervenants se succèdent :

- l'adhérent, qui ne maîtrise pas toujours la nature de la rectification
- le PCNC, chargé de transmettre la demande de l'intéressé par disquette ou par fil, ou, pour les rectifications comptables, sur support papier
- le DIT, qui ne traite la demande qu'une fois par mois (à l'exception de certains services liaison recouvrement, qui traitent les demandes chaque semaine, ou 3 fois par mois), pour l'échéance suivante, si la demande a été transmise en temps opportun. Or les demandes déposées après le 15 du mois (voire le 22 du mois dans certains DIT) ne peuvent être prises en compte pour le prélèvement du mois suivant mais pour le prélèvement

du 2^e mois suivant celui de la demande, c'est-à-dire trois mois après la demande.

La chaîne de rectification de comptes et regroupements dite chaîne " 50 " est lourde à gérer par le SLRec et s'étalait sur 3 jours au minimum en 1998, certaines opérations étant manuelles :

- appel des comptes à rectifier au jour J
- annotation manuelle des rectifications sur une grille éditée à J+1
- remise de la grille dûment complétée à l'atelier de dactylocodage
- vérification des bilans de passage à J+2 puis recyclage des anomalies avec PCNC

D'après ce même rapport, ces travaux mobilisent chaque mois trois agents des DIT pendant deux jours et bloquent le fichier RSAR (constat effectué sur un SLRec).

En 1999 des progrès ont cependant été effectués, et il semble que ces opérations puissent désormais s'effectuer sur deux voire sur une journée.

3. Lenteur de la restitution de l'information

Concernant les adhésions, les prélèvements sont parfois effectués alors que l'échéancier des prélèvements n'a pas été transmis à l'intéressé.

Par ailleurs, les agents des postes comptables ne connaissent pas la suite donnée à la demande d'adhésion du contribuable, alors même que celles-ci ont été recueillies par leurs soins. Ils ne reçoivent que la liste des nouveaux contrats sur support microfiche, une fois par mois (et non la liste des demandes refusées, accompagnés des motifs de rejet).

C. Absence de mécanisme de correction des erreurs commises.

La lourdeur des traitements s'accompagne d'un manque de souplesse des processus informatiques, qui conduit à des rejets dès que les procédures ne sont pas respectées, sans qu'il puisse y avoir de correction automatique.

Des incidents ont été constatés dans les cas suivants :

- souscription non détectée immédiatement d'un nouveau contrat alors que l'ancien est transféré
- incompatibilités au niveau des rectifications ou non transmission d'informations stockées
- rattachements omis entre un contrat de mensualisation et l'imposition.
- anomalies non rectifiées par les PCNC.

Le contribuable peut être à l'origine d'erreurs, qui conduisent à des rejets si elles ne sont pas corrigées en début de chaîne par le poste comptable. La procédure d'adhésion par minitel conduit ainsi à des confusions fréquentes :

- double demande de rectification du contribuable, auprès du PCNC et par minitel : ces doublons conduisent à un rejet de l'opération alors qu'on pourrait supposer un mécanisme de correction automatique en cas d'identité des deux demandes.
- confusion dans les termes utilisés sur minitel : entre résiliation et annulation (une nuance aussi subtile implique un minimum de connaissances juridiques), ou entre base annuelle et base mensuelle.
- non validation de la procédure : les contribuables peuvent avoir l'impression d'avoir effectué une adhésion, mais celle-ci n'est pas prise en compte et ils n'ont pas de retour d'information.

Le fait d'asseoir l'impôt sur le revenu de l'année précédente induit une complexité supplémentaire pour l'utilisateur : ainsi des demandes de mensualisation souscrites lors du 1^{er} acompte provisionnel comportent parfois la référence à l'impôt sur le revenu de l'année antérieure au lieu de la référence au premier acompte provisionnel de l'année en

cours : dès lors, les crédits de cet acompte ne sont pas réintégrés automatiquement en mensualisation pour le premier prélèvement. Le PCNC doit alors solliciter la restitution des crédits pour remboursement à l'intéressé.

D. Il en résulte une charge de travail probablement importante pour les agents.

Il est difficile d'évaluer la charge de travail réelle qui pèse sur les agents.

D'après les représentants du SNDDIP, les comptables peuvent avoir l'impression que la charge de travail est plus lourde qu'avant, parce que les contribuables leur posent beaucoup de questions, alors qu'en terme de volume de travail, les opérations des PCNC restent marginales. Bien souvent le comptable se contente de téléphoner au DI pour obtenir la réponse à la question du contribuable.

Toutefois, les études effectuées par la DGCP à la demande de la mission tendent à montrer que la mensualisation représente une charge très importante, aussi bien dans les PCNC que dans les services de liaison recouvrement, évaluée à 556 agents équivalent temps plein (sur la base du barème de 1995).

Charge de travail liée à la mensualisation en 1995	Nombre d'opérations par jour	Effectifs B et C (ETP)
Effectifs dans les services de liaison recouvrement (Trésorerie générale)		
Nombre de contrats	14,6	12
Nombre d'adhésions en N	2,4	105
Nombre de rectifications	6,4	73
Effectifs dans les trésoreries (PNC)		
Nombre de contrats	14,6	366
EFFECTIF TOTAL		556

Source : Note de la DGCP " Répartition des effectifs par impôt et par site " en date du 8 novembre 1999

En supposant que pertinent le rapport établi entre le nombre d'opérations et les charges qui en résultent et en actualisant ces données datées de 1995 avec la même base de calcul, on obtiendrait une charge de travail actuelle équivalent à 451 agents ETP dans les PNC (pour gérer 18 millions de contrats), et à 644 agents en incluant les effectifs des Trésoreries générales.

Une résolution des difficultés actuelles de la mensualisation par l'identifiant unique et le compte unique du contribuable devraient donc permettre de diminuer de façon importante cette charge de travail des PCNC.

Remarque finale : la retenue à la source permettrait de résoudre une grande part des difficultés de la gestion de la mensualisation

A terme, l'instauration de la retenue à la source permettrait de résoudre définitivement les difficultés liées à la mensualisation, au moins pour l'IR : la retenue à la source est en effet l'équivalent d'une mensualisation obligatoire assise sur les revenus de l'exercice et prélevée par l'employeur pour les salariés.

La retenue à la source permet de faire l'économie de la gestion des procédures rendues complexes par la latitude d'action offerte au contribuable. Des options lui seraient certes laissées afin de garantir une qualité de service, mais le gain en simplicité de gestion et donc en efficacité serait important, d'autant plus que les employeurs seraient chargés d'effectuer les prélèvements, ce qui diminuerait fortement le nombre de " clients " de l'administration fiscale en matière d'impôt sur le revenu : 2 à 3 millions d'employeurs, auxquels s'ajouteraient les titulaires de revenus non salariaux, à comparer avec les 15 millions de contribuables aujourd'hui imposés individuellement à l'IR.

Une généralisation de la mensualisation suppose un texte de nature législative. Le texte régissant les moyens de paiement n'a pas été actualisé depuis longtemps puisqu'il considère le paiement en numéraire comme le plus naturel, les autres modes de paiement n'étant qu'" autorisés ".

Actuellement la seule obligation de recourir à un moyen moderne de paiement concerne le virement, qui est obligatoire pour les contribuables dont le montant des impôts et acomptes exigibles à compter du 1^{er} janvier 1999 est supérieur à 500 KF (art. 1681 quinquies et sexies du CGI).

ANNEXE 3.2.5. – TEMOIGNAGE SUR LES DIFFICULTES

LIEES AUX CHANGEMENTS D'ADRESSE

Par sa clarté, le courrier retranscrit ci-après, adressé en novembre dernier au directeur des relations avec le public et de la communication, offre une excellente illustration de difficultés rencontrées par un contribuable de bonne foi, et même particulièrement diligent dans la recherche de la bonne exécution de ses obligations fiscales.

* *

Monsieur,

Tout d'abord permettez moi de féliciter votre service pour la qualité de ses pages internet où j'ai appris l'existence de votre service.

Je suis militaire de carrière. En quoi cela peut-il bien vous concerner ?

Dans ma fonction de serviteur de l'Etat, je suis amené à déménager souvent à l'occasion de nombreuses mutations.

En plus des tracasseries comme le changement d'école pour les enfants ou la recherche d'un logement, il me faut également compter sur le changement d'adresse auprès de vos services...

Voici donc un court (!) aperçu afin de mieux vous faire comprendre mon histoire et le pourquoi de cette lettre.

J'ai été muté en 1995 en Angleterre pour trois ans. Je dépendais donc du centre pour les fonctionnaires hors de France et de la trésorerie du 1^{er} arrondissement de Paris.

En juillet 98, je suis revenu en France pour habiter Antibes. Je dépendais donc du CDI des eucalyptus dans cette ville et de la trésorerie principale du même lieu.

Trois lettres, dont deux recommandées, au centre des impôts de la rue d'Uzès à Paris et autant vers la trésorerie du 1^{er} arrondissement, n'ont pas empêché le courrier de continuer à être envoyé en Angleterre. L'habitude, sûrement...

Je n'ai donc jamais reçu ma déclaration pour 1998. Ne devant pas ignorer la loi et encore moins celle du code des impôts, je me suis rendu au centre des impôts d'Antibes afin d'en remplir une.

En revanche, j'ai réglé mes tiers provisionnels à Paris. Là encore, il m'a fallu prendre à mon compte les démarches pour remplir mon devoir de citoyen. Pour votre information, il a fallu que je téléphone pour avoir le montant de ceux-ci. Je n'ai en effet jamais reçu de tiers provisionnel malgré mes changements d'adresse... Le premier chèque a été encaissé et la nouvelle adresse a été de nouveau signalée. Pourtant, aucun modificatif n'a été pris en compte pour le deuxième tiers que j'ai à nouveau payé sans obtenir d'avis ni de reçu. Aucun avis de réception du changement d'adresse ou d'un début quelconque de procédure de transfert de dossier ne m'a été envoyé...

J'en arrive à mon problème : le fait de rendre ma déclaration à Antibes afin de respecter les délais légaux a, semble-t-il, déclenché beaucoup de gêne pour la gestion de mon dossier. Car voyez-vous, à l'ère d'internet, les centres ne semblent pas être reliés entre eux informatiquement...

La trésorerie d'Antibes m'a tout de même fait parvenir une demande concernant le versement éventuel d'acomptes à une autre trésorerie. Sauvé ! Le papier fut renseigné et rendu en mains propres à cette trésorerie.

Et bien que neni ! La lettre a dû se perdre ou alors les trésoreries sont complètement déconnectées des CDI. En effet, quelque temps après, le CDI de Paris m'a envoyé une lettre bien peu aimable me déclarant que je n'avais pas renvoyé ma déclaration d'impôts ! Nouvelle lettre expliquant mon cas à tout le monde (je vous rappelle qu'un timbre coûte 3 francs et un recommandé 35 F).

Mon impôt sur le revenu arrive enfin, envoyé par le CDI d'Antibes. Voilà que mon enfant n'est pas pris en compte. Pourtant, dans mes déclarations et mes impôts payés à Paris j'avais bien 2,5 parts ! Tiens, les deux CDI n'ont pas dû échanger leurs fichiers...Re-courrier à 35 F (en recommandé accusé de réception, finalement, ils finiront bien par le lire ?? !). La réponse fut intéressante : prouvez-nous, par fiche d'état civil, que votre enfant est toujours vivant !...

Vous conviendrez que, pour un service public, c'est-à-dire au service du public, cela n'est déjà pas si mal comme inefficacité !

Pensant que tout, finalement, était enfin rentré dans l'ordre, j'ai réglé le solde de mon impôt à la trésorerie d'Antibes.

Mais voilà que mes craintes les plus folles concernant l'efficacité du Trésor public se sont réveillées à la réception d'une lettre de rappel concernant ce même impôt sur le revenu 98.

La trésorerie d'Antibes (je conviens que cela peut devenir embrouillé entre CDI et trésorerie), qui ne dialogue apparemment toujours pas avec le CDI ni avec la trésorerie de Paris (maintenant c'est sûr, elle n'a jamais traité la lettre citée plus haut et remise en mains propres !), me réclame le montant équivalent aux deux acomptes versés à la trésorerie du 1^{er} arrondissement et y rajoute, sous un format très officiel, 10 % pour retard !... Nouveau fax (après déjà deux lettres dont celle transmise en mains propres et l'autre en recommandé) et pas de réponse ! Comment puis-je savoir que la procédure a été arrêtée et que je ne vais pas me voir notifié un paiement sous contrôle d'huissier ?

Permettez alors à un autre serviteur de l'Etat de vous faire part de quelques réflexions :

1. Si vous voulez rendre votre service (au sens global c'est-à-dire national) plus efficace développez la communication inter-services et entre les CDI et trésoreries.

2. Demandez à vos subordonnés de prendre en compte les demandes de changement d'adresses et de ne pas les mettre dans un panier ou considérer que c'est le problème du CDI ou de la trésorerie (et réciproquement...)

3. Faites leur surtout comprendre que nous, contribuables, ne sommes pas au fait du code des impôts et que eux, employés de l'Etat, sont là pour le rendre accessible et plus humain.

Quand une erreur est constatée, la moindre est choses c'est d'en accuser réception et de s'excuser. Ce n'est pas "normal" comme semblerait le croire votre personnel !

5. Les impôts sont une contribution volontaire à l'Etat ; ce n'est pas une sanction. Pourtant, l'attitude de vos employés font que cela devient vite pénible (et onéreux en timbre, fax et téléphone) de s'acquitter de cette contribution dès que le dossier sort un petit peu de la norme.

Cette lettre se veut être un retour d'information afin que vous puissiez prendre conscience de certains problèmes qui existent dans vos services. Dans l'armée, le retour d'information permet d'en optimiser le rendement et le fonctionnement. J'espère que cette lettre sera considérée en ce sens.

Finalement, je viens d'être à nouveau muté. Je réside désormais à Paris. Pouvez-vous me donner la conduite à tenir afin de ne pas avoir à recommencer mon odyssee épistolaire ?...

Je vous prie, Monsieur, de recevoir l'expression de mes meilleurs sentiments.

ANNEXE 3.2.6. – TEMOIGNAGE SUR LES DIFFICULTES LIEES A UN CONTENTIEUX DE TAXE D'HABITATION

Témoignage parvenu à la mission en juin 1999

Situation de départ : Mme X qui payait jusqu'à présent sans se poser de question la TH afférente à un emplacement de parking qu'elle possède dans un immeuble du XVI^{ème} arrondissement, s'aperçoit lors de la réception de la TH 1998 que son imposition, soit 1421 F, est supérieure de 75% à celle du parking de son mari qui est, pourtant situé dans un immeuble de plus grande qualité situé dans le VIII^{ème} arrondissement.

Elle décide de demander des explications et se lance, de ce fait, dans un parcours du combattant dont il est fait relation ci-dessous.

1^{ère} étape (24 février 1999) : Mme X paye la TH conformément à l'avis reçu le 18 février 1999.

2^{ème} étape (24 février 1999) : appel téléphonique du No indiqué sur l'avis de TH pour les cas de demande de renseignement ou de réclamation : CDI du XVI^{ème} Porte Dauphine - SAID Lamartine. Le problème est exposé successivement à deux personnes. Indication fournie : le problème est de la compétence du Centre des Impôts Fonciers (CDIF) situé 6 rue Paganini dans le 20^{ème} arrondissement dont le No de tel est communiqué.

3^{ème} étape (24 février 1999) : le problème est exposé à un agent du CDIF qui demande à être saisi par écrit.

4^{ème} étape (24 février 1999) : Une lettre demandant un réexamen du calcul de la TH est ainsi envoyée au CDIF

5^{ème} étape (23 avril 1999) : le CDIF, sous la signature d'un contrôleur, envoie une lettre demandant que lui soit retourné le formulaire H2 dont les rubriques à compléter sont marquées d'une croix.

Après lecture du formulaire H2 (une page recto-verso), il apparaît que le seul renseignement demandé est la superficie de l'emplacement de parking.

6^{ème} étape (30 avril 1999) : le formulaire H2 est renvoyé au CDIF

7^{ème} étape (14 mai 1999) : réception d'un avis de dégrèvement de 120 F (formulaire 4752-SI) signé par un contrôleur du CDIF. Une lecture attentive de cet avis conduit à des surprises :

- a/ la demande portait sur la TH, le dégrèvement concerne la Taxe Foncière. Pourtant l'avis vise expressément la référence au No d'enregistrement de la réclamation TH. Aucune explication n'est fournie pour permettre de comprendre pourquoi une réclamation TH donne lieu à une décision de dégrèvement de TF.

- b/ une case cochée indique au lecteur qui lit les notes de bas de page que ce dégrèvement sera assorti d'intérêts moratoires (!) .

8^{ème} étape (1^{er} juin 1999) : appel du CDIF pour essayer de comprendre la situation. Le contrôleur n'étant pas là, c'est un agent de base qui répond aux questions. Les explications sont dans un premier temps, difficilement compréhensibles. Emerge progressivement l'explication suivante : " le CDIF n'est pas compétent pour la TH. C'est le CDI qui va statuer sur votre réclamation . Nous lui avons transmis votre dossier. "

A ce stade, le contribuable qui ne fait pas profession d'explorer les labyrinthes administratifs doit exploser ou renoncer...L'auteur de ces lignes essaye de poursuivre le dialogue avec l'agent sur le thème " Pourquoi les deux décisions ne sont elles pas prises simultanément ? Pourquoi l'avis de dégrèvement TF n'est-il pas accompagné d'une explication sur le fait que la décision en matière de TH va être prise sans que le contribuable n'ait à faire à intervenir à nouveau ". Stupeur de l'agent à l'autre bout du fil qui argumente sur le thème " mais c'est très clair, ici nous faisons la TF ; au CDI, ils font la TH ".

Bilan et réflexions

-Trois mois et demi se sont écoulés depuis que le contribuable a décidé de demander des explications sur le niveau de la TH afférente à un emplacement de parking.

- Le contribuable a téléphoné à 4 reprises ; il a dû écrire une lettre et retourner un formulaire.

- Le problème posé n'est pas résolu à ce jour. Il est en cours de traitement et devrait l'être probablement prochainement. A tous les stades, il y a un défaut d'explication. Les agents réagissent en terme de procédure. Personne n'a considéré que son rôle était d'expliquer au contribuable que la surface prise en compte pour le calcul de la TH était erronée et qu'en conséquence la TH allait être réduite en conséquence. Cette simple explication conduirait pourtant le contribuable à être plus indulgent pour les modes de traitement de l'Administration.

- En revanche, l'Administration étant foncièrement honnête, le contribuable a découvert qu'il allait bénéficier de 120 F de dégrèvement de TF qu'il n'avait pas demandé (et que ce montant serait assorti d'intérêts moratoires).

- Du côté de l'Administration, sont intervenus deux services de la DGI (CDI et CDIF) qui ont envoyé 2 courriers. Quand la demande de TH sera instruite et les dégrèvements remboursés, ce sera, au total, 5 courriers en provenance de l'Administration qu'aura reçus le contribuable (3 de la DGI et 2 de la CP). On peut estimer que le coût de traitement administratif de cette réclamation est supérieur aux enjeux.

- Il était pourtant d'ores et déjà possible de simplifier le traitement du problème : le CDI a accès au fichier du CDIF. L'origine du

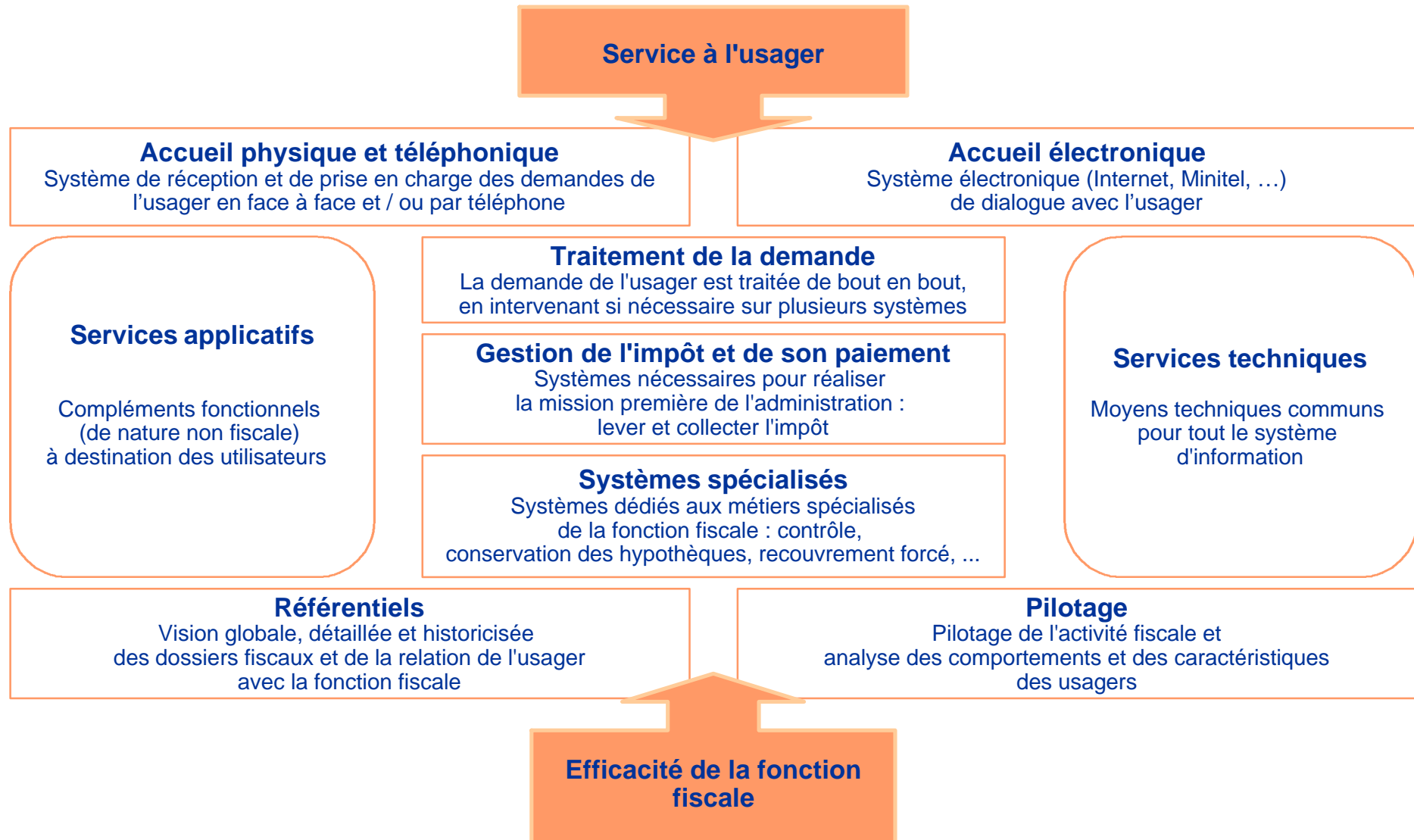
problème pouvait être identifié dès le premier contact, et une réponse globale pouvait être apportée, même si ce sont actuellement deux unités différentes de la DSF qui prennent les décisions en matière de TH et de TF.

- Dernière réflexion : faut il continuer à traiter les parkings comme les habitations ? Ne faut il pas simplifier radicalement leur taxation ? (exonération des emplacements utilisés à usage personnel ; imposition forfaitaire).

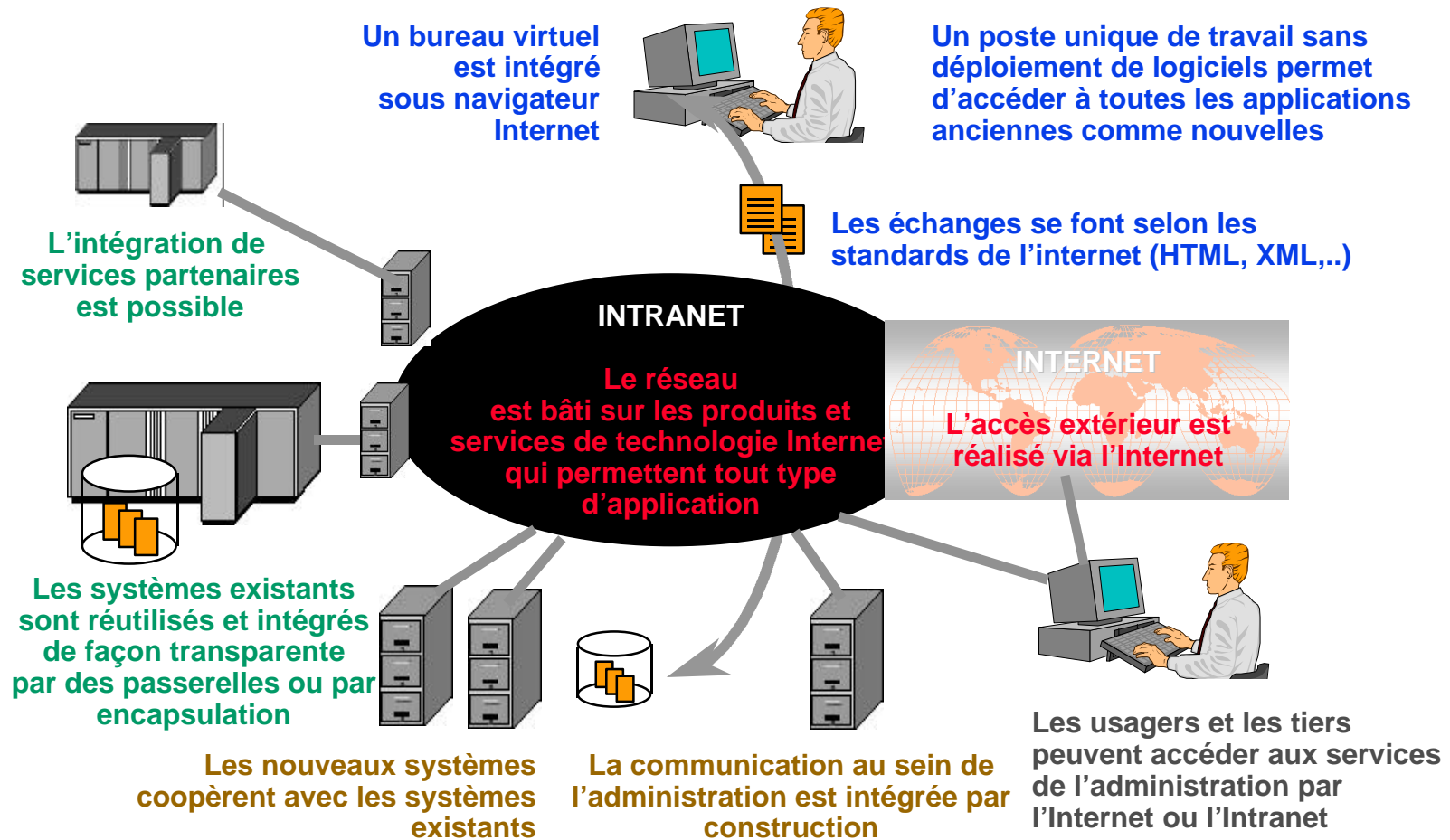
ANNEXE 4.1. – LE SYSTEME D’INFORMATION CIBLE PROPOSE PAR GEMINI CONSULTING

On trouvera ci-après trois diapositives extraites de l’étude de Gemini Consulting, qui décrivent de manière schématique les ambitions possibles pour un système d’information profondément rénové dans son aspect technique comme dans ses fonctionnalités.

Le système d'information cible se compose d'un ensemble de 9 sous-systèmes fonctionnels indépendants

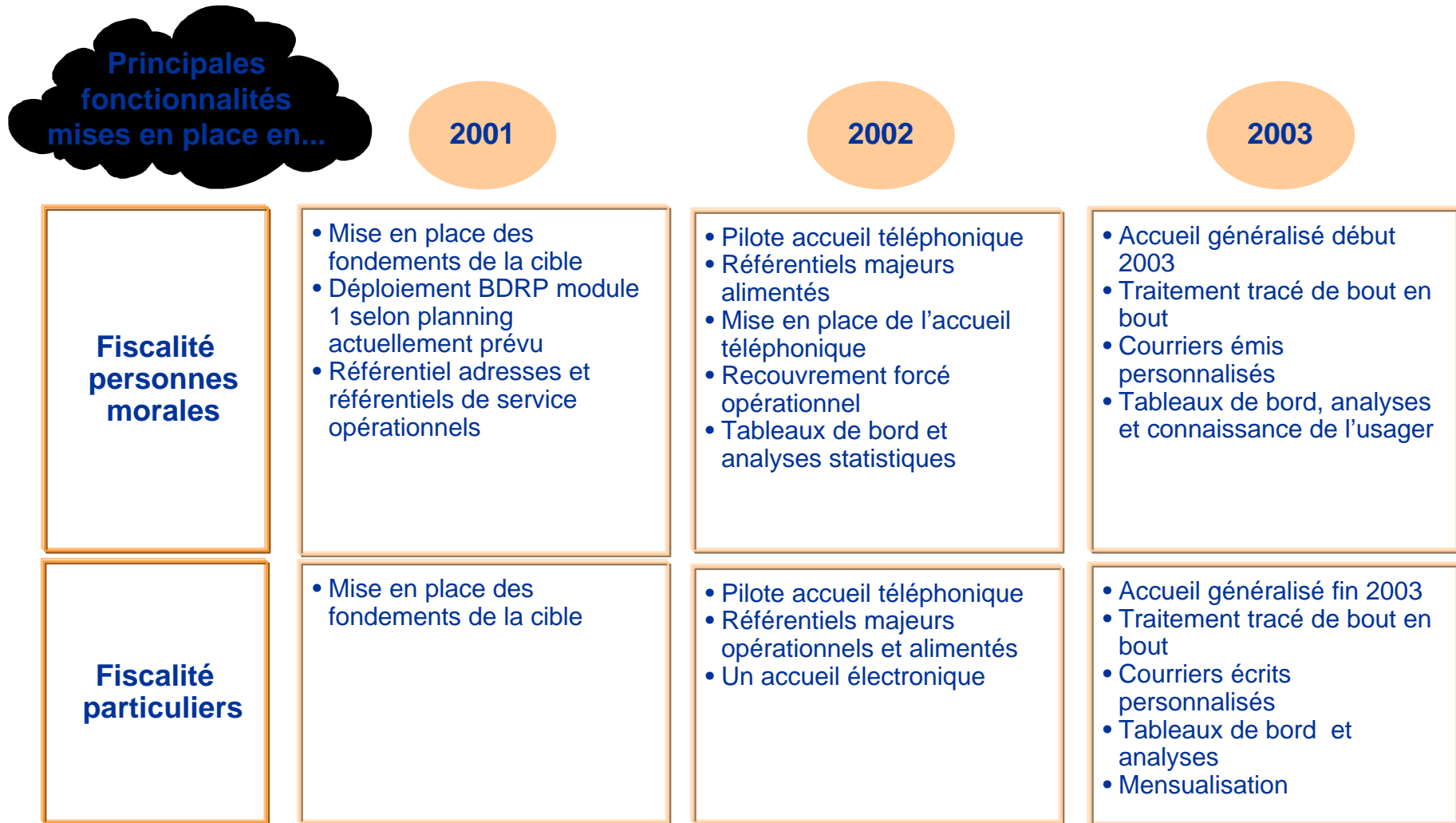


L'architecture cible s'appuie sur les possibilités offertes par les technologies d'Internet ...



... tout en intégrant les technologies actuelles de traitement de masse utilisées par le Ministère, adaptées à la gestion de l'impôt et de son recouvrement

... ainsi que le montre cette analyse comparative



ANNEXE 4.2.
- CALENDRIER ENVISAGEABLE POUR UNE MISE EN OEUVRE
DES ORIENTATIONS PRECONISEES PAR GEMINI CONSULTING

1. Principes généraux de programmation

2.1 Référentiels (données sur les contribuables)

2.2 Accueil du contribuable

2.3 Gestion de l'impôt et de son paiement (GIP)

2.4 Pilotage

2.5 Systèmes spécialisés

2.6 Autres projets : services techniques et applicatifs, épine dorsale technique

3. Différences entre les systèmes entreprises et les systèmes particuliers

Cette annexe tente d'apporter différentes précisions sur les échéanciers de mise à disposition des nouveaux systèmes d'information tels qu'ils ont été définis dans la mission confiée à Gemini dans le cadre du projet de correspondant fiscal unique :

- en rappelant les principes et les grands axes du calendrier et en particulier du pallier 2003 (1) ;
- en précisant les dates de mise à disposition pour les principaux systèmes et projets identifiés (2) ;
- en expliquant les différences de calendrier entre les projets entreprises et les projets particuliers (3).

1. Principes généraux de programmation

1.1 Organisation générale du calendrier

Le principal parti pris de Gemini en matière de calendrier est de proposer une disponibilité maximale de services pour tenir l'échéance 2003 quant à la réalité de l'existence du correspondant fiscal unique.

On peut ainsi prévoir une **démarche en deux temps**, qui intègre évidemment les projets déjà lancés par la DGCP et la DGI :

- de 2000 à 2003, les efforts portent à la fois sur la mise en place de **fonctionnalités totalement nouvelles** (création du référentiel de données, gestion - de l'accueil), ces fonctionnalités coexistant avec **l'essentiel du patrimoine applicatif des deux directions** et la mise en œuvre de **certains projets déjà lancés ou programmés** avant la définition de l'orientation " correspondant fiscal unique " ;
- la phase 2003-2007 concerne principalement le **remplacement** des applications existantes par des **applications nouvelles** (gestion de l'impôt et de son paiement, systèmes spécialisés).

Une grande partie du travail de Gemini a donc été orienté par l'objectif de disposer du maximum de fonctionnalités pour l'échéance 2003, avec 2 variables d'ajustement :

- gestion plus ou moins automatisée des demandes par les services d'accueil ;
- degré de refonte des applications de traitement existantes.

1.2 Services disponibles pour le pallier 2003

Dans ce schéma, de nombreux " services " ou fonctionnalités sont disponibles dès le pallier 2003 indiqué par le ministre, ce qui doit permettre dès cette date une approche rénovée et fortement améliorée des relations avec le contribuable :

- " **service d'accueil multimédia** ", ensemble de fonctions permettant la gestion intégrale des accueils physique, téléphonique et électronique du contribuable ;
- dossier unique du contribuable** , permettant à chaque agent en relation avec le contribuable la visualisation globale de toutes les données concernant ce contribuable ;
- référentiels de données majeures** , c'est à dire la réorganisation globale et la consolidation de toutes les données concernant le contribuable ;
- " **encapsulation** " ou " **émulation** " des principales applications fiscales existantes,

technique permettant aux utilisateurs d'accéder depuis leur poste de travail aux applications informatiques n'ayant pu évoluer à cette date ; cette solution générale n'empêche pas le développement de **modifications plus importantes pour certaines applications, notamment ILIAD qui doit faire l'objet d'une migration technique plus profonde** ;

" **services applicatifs de premier niveau** " : messagerie électronique, aide en ligne, gestion des éditions, bureautique ;

autres fonctionnalités disponibles : **systèmes de pilotage, infrastructure des centres d'encaissement.**

2. Approche par systèmes

L'approche proposée ci-dessous est structurée en fonction des grands systèmes d'informations identifiés par Gemini.

2.1 Référentiels (données sur les contribuables)

Ce projet vise à doter l'administration fiscale d'une vision cohérente et unique des données fiscales commune à l'ensemble des applications informatiques. Les principales données incluses dans le référentiel sont structurées de la façon suivante :

- **identification contribuable** et informations générales le concernant ;
- **adresses** ;
- **compte de recouvrement et données financières** (compte usager, déclarations, rôle émis et paiement) ;
- **données d'assiette** et éléments patrimoniaux ;
- **identification entités fiscales** (identification de façon unique l'entité fiscale constituée de plusieurs contribuables et concernée par un ou plusieurs impôts) ;
- autres informations : référentiel de services (historiques...).

Le planning proposé par Gemini prévoit les mises à disposition suivante pour les systèmes prévus :

- le référentiel sur les adresses est prévu pour fin 2001 ;
- le référentiel sur le compte de recouvrement, les entités fiscales sont disponibles en 2003 ;
- en revanche, les données d'assiettes (très liés à la mise en place du projet GIP) ne sont disponibles qu'à la fin du projet c'est à dire 2007.

2.2 Accueil du contribuable (physique & téléphonique, électronique, traitement de la demande)

En ce qui concerne **l'accueil téléphonique**, indispensable pour le développement des centres d'appels, **un "pilote" est disponible dès 2002** avec la disponibilité des services suivants : gestion de la prise en compte des demandes, réponse immédiate pour les demandes les plus simples, transfert d'appel ou routage de l'information vers le service, traçabilité des demandes. **La généralisation est prévue pour 2003, avec les services permettant le fonctionnement effectif des centres d'appels** (capacité immédiate à traiter plus de 60% des demandes). L'accueil électronique (réception et répartition des messages électroniques pour tous les usagers) est disponible dès 2002.

En ce qui concerne le traitement de la demande, un service de mémorisation et de traçabilité des demandes des contribuables est disponible dès 2003, mais l'intégration complète du traitement avec les systèmes de traitement est disponible seulement en 2007 (avec la disposition des systèmes GIP, cf. infra).

2.3 Gestion de l'impôt et de son paiement (GIP)

Il s'agit ici de la refonte des applications actuelles de traitement de façon cohérente avec les autres sous-systèmes ou orientations (automatisation du traitement des demandes, optimisation du lien *front office-back office*, utilisation complète des référentiels et des outils de pilotage).

Les systèmes sont plutôt développés dans la seconde phase du projet, l'achèvement des développements étant prévu pour 2005 en ce qui concerne les entreprises et 2006 pour les particuliers.

2.4 Pilotage

Les systèmes d'assistance au pilotage de l'activité fiscale (analyses statistiques, exploitation des données permettant une meilleure connaissance de l'utilisateur) sont pour l'essentiel disponibles en 2002 (entreprises) et 2003 (particuliers).

2.5 Systèmes spécialisés

Les systèmes spécialisés sont au nombre de trois : recouvrement forcé, contrôle, autres systèmes spécialisés.

Compte-tenu de l'orientation " correspondant fiscal unique ", ces systèmes sont développés et rendus disponibles après l'échéance 2003, soit dans la deuxième grande phase de déploiement des systèmes.

2.6 Autres projets : services techniques et applicatifs, épine dorsale technique

La plupart des systèmes techniques et des services prévus dans ces projets, qui relèvent de grands choix d'architecture technique et de systèmes transversaux (réseau, sécurité, habilitations, messagerie, éditique...) sont développés au tout début du projet et sont pour la plupart finalisés en **2002/2003**.

3. Différences entre les systèmes entreprises et les systèmes particuliers

Gemini a effectué une analyse distincte pour les systèmes entreprises et les systèmes particuliers chaque fois que cette distinction avait un sens : sur les 41 sous-projets identifiés au total, la moitié environ sont communs entre les deux types de public et la moitié sont distincts.

De ce fait, des différences de calendrier existent pour les projets qui nécessitent des développements séparés, **le cadre général étant que les systèmes spécifiques entreprises sont le plus souvent développés avant les systèmes concernant les particuliers**. Ainsi :

- les référentiels entreprises sont développés (hors référentiels assiette) avec environ un an d'avance sur les référentiels particuliers, même si les écarts de délais ne sont pas importants pour les systèmes ;
- les systèmes de pilotage entreprises sont finalisés en 2002 et seulement en 2003 pour les particuliers ;
- les systèmes de traitement de l'impôt sont finalisés en 2005 pour les entreprises contre 2006 pour les particuliers.

Ces différences de planning se traduisent au final par un écart quant à l'échéance finale de disponibilité des systèmes entreprises et particuliers : tout devrait être fini pour les entreprises vers 2005, contre plutôt 2007 pour les particuliers.

Principales dates de mise à disposition des systèmes

projet	sous-projet	commun	entreprises	particuliers
référentiels				
	adresses	2001		
	identifiants	2002		
	compte de recouvrement	2002		
	entité fiscale	2002		
	référentiels de service	2001		
	données d'assiette	2007		
gestion de la relation usager (GRU)				
	accueil électronique	2002		
	accueil téléphonique	2002/2003		
	traitement de la demande	2003		
gestion de l'impôt et de son paiement (GIP)				
	acquisition-déclaration		2005	2006
	calcul de l'impôt		2005	2006
	lissage et mensualisation	2003		
	émission des rôles		2005	2006
	recouvrement		2005	2006
	relance		2005	2006
	échéanciers	V1 2002	V1 2005	V2 2006
	réclamation	V1 2003/V2 2006		
pilotage				
	traçabilité	2002		
	analyses statistiques		2002	2003
	tableau de bord		2002	2003
	connaissance de l'usager	2003		
systèmes spécialisés				
services applicatifs et services techniques (chantier transverse)				
	sécurité	2001		

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

1. UNE PRATIQUE EN DÉVELOPPEMENT RAPIDE	2
2. LES OBJECTIFS ET LES ACTIVITÉS DES CENTRES D'APPELS	2
2.1 OBJECTIFS	2
2.2 ACTIVITÉS	3
3 LES TECHNOLOGIES SUPPORTANT LE DÉVELOPPEMENT DES CENTRES D'APPELS	3
3.1 L'EXISTENCE DE SYSTÈMES D'INFORMATION DE GESTION PERFORMANTS ET INTÉGRÉS CONSTITUE UN PRÉALABLE INDISPENSABLE À LA MISE EN PLACE DES CENTRES D'APPEL	3
3.2 COUPLAGE TÉLÉPHONIE INFORMATIQUE	4
4. L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE DES CENTRES D'APPELS	5
4.1. MODALITÉS DE MISE EN PLACE	5
4.2. DIMENSIONNEMENT DES CENTRES D'APPELS	5
4.3. STRUCTURE DES COÛTS DES CENTRES D'APPELS	6
4.4. INTERNALISATION ET/OU EXTERNALISATION DES CENTRES D'APPELS	6
5. LES ASPECTS GRH ET GESTION DES COMPÉTENCES	6
5.1 TÉLÉOPÉRATEURS	7
5.2 CHARGÉS D'ÉQUIPE	7
5.3 OUTILS ET D'ANIMATION ET DE PILOTAGE	8

Cette annexe a pour objet de présenter les caractéristiques générales des centres d'appels et de leur fonctionnement. Elle s'appuie sur toutes les sources d'information disponibles, d'ailleurs extrêmement riches : sites Internet, articles de presse, compte-rendu de la visite d'un centre d'appels EDF par la mission 2003 en juillet 1999...

De façon générale, un centre d'appels peut être défini comme “ un ensemble intégré de personnes traitant des appels téléphoniques ”, la *summa divisio* s'effectuant entre les centres d'appels traitant des appels entrants et les centres d'appels “ sortants ” (du centre vers le client ou l'utilisateur).

Au-delà de cette simple définition, les centres d'appels ne peuvent être définis que par des caractéristiques techniques beaucoup plus détaillées, qui sont traitées ci-après dans l'ordre suivant :

- contexte économique des centres d'appels (1) ;
- objectifs et activités traitées par les centres d'appels (2) ;
- nature des systèmes techniques supportant les centres d'appels (3) ;
- organisation et modalités de mise en places des centres d'appels (4) ;

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

- nature, dimensionnement et organisation des ressources humaines (5).

1. UNE PRATIQUE EN DEVELOPPEMENT RAPIDE

Selon différentes évaluations économiques, les “centres d’appels” connaissent aujourd’hui en France et en Europe un véritable engouement¹. Le CA de l’activité en France est ainsi évalué par le cabinet CESMO à 3,5 MDF, et l’activité, qui connaîtrait une croissance de l’ordre de 25% à 30% par an (certains évaluent même la croissance à 50%), occuperait déjà 70.000 salariés (120.000 pour d’autres études). Il en est de même en Europe, puisque le cabinet Datamonitor prévoit qu’en 2002 1,3% de la population active européenne travaillera dans un centre d’appels (700.000 personnes à ce jour, dont la moitié au Royaume-Uni et en Irlande).

Plusieurs tendances lourdes expliquent cette évolution :

- le téléphone devient clairement le principal média de contact entre une organisation et ses clients (basculement du contact physique vers le contact téléphonique), cette évolution étant clairement renforcée par des innovations tarifaires ou commerciales (baisse des prix des communications liés à la dérégulation du secteur, multiplication des numéros gratuits de type 0800...);
- la mise en place des centres d’appels profite en outre du progrès technique, en particulier de l’intégration entre les technologies télécommunications et les technologies informatiques ;
- dans de nombreux secteurs économiques, la tendance lourde est à la fidélisation de la base de clientèle, les coûts de fidélisation étant nettement inférieurs aux coûts de conquête de nouveaux clients ; la qualité du service devient primordiale et les centres d’appels deviennent des vitrines essentielles des organisations.

Cette évolution dépasse largement le seul domaine des organisations commerciales, comme l’ont démontré les multiples projets de centre d’appels recensés dans les administrations fiscales recensés par la mission IGF d’analyse comparée des administrations fiscales dans des Etats comparables à la France.

2. LES OBJECTIFS ET LES ACTIVITES DES CENTRES D'APPELS

2.1 Objectifs

Les centres d’appels sont avant tout au service de l’amélioration de la relation clients, en permettant par exemple :

- l’élargissement des horaires de disponibilité d’un service ;
- la réduction des délais de traitement des réponses aux usagers ;
- l’homogénéisation et l’amélioration qualitative de la qualité de service ;
- l’amélioration sensible de la connaissance sur les clients (objectif clef compte tenu de l’impératif de pérennisation des relations).

¹ Le marché nord américain est beaucoup plus mûr.

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

En outre, les centres d'appels peuvent permettre de réaliser des gains de productivité :

- en dégageant de certains services les tâches relatives à la gestion de la relation téléphonique ;
- en traitant un nombre de plus en plus important d'appels avec les mêmes ressources du fait d'une organisation rationnelle et d'une forte automatisation de certaines tâches.

2.2. Activités

Pour les **centres d'appels entrants** (le plus souvent les plus importants), on peut notamment recenser les activités suivantes :

- réalisation de transactions par téléphone (prise de commande, réservation, promotion de nouveaux services ou produits...) ;
- renseignement et conseil généraux ;
- pour des problèmes personnalisés : réclamations (service après-vente), traitement des plaintes, aide technique ("hot line").

Pour les **centres d'appels sortants**, deux types d'activité sont généralement identifiées :

- sondages, enquête et collecte d'informations (enrichissement de la connaissance du client)
- perception des comptes en souffrances (recouvrement offensif ou forcé)...

3 LES TECHNOLOGIES SUPPORTANT LE DEVELOPPEMENT DES CENTRES D'APPELS

Sur ce point, il faut clairement distinguer entre l'informatique générale l'organisation (informatique de production et de gestion), qui doit avoir certaines caractéristiques (2.1) , et les systèmes techniques dédiés centres d'appels (2.2).

3.1 L'existence de systèmes d'information de gestion performants et intégrés constitue un préalable indispensable à la mise en place des centres d'appel

La nature même des centres d'appels consiste à centraliser les appels téléphoniques dans des lieux uniques et à les confier à des téléopérateurs, déterminés de façon aléatoire (pas de contrôle sur les appels entrants), qui doivent pouvoir pourtant fournir un service personnalisé à leurs interlocuteurs.

Dans les faits, de telles opérations ne sont possibles que si les systèmes d'informations sont fortement intégrés et ergonomiques, notamment si n'importe quel téléopérateur qui dispose des habilitations nécessaires peut traiter à tout moment (accès, mais aussi modification) les données concernant son interlocuteur. Le service par téléphone ne peut dépasser un niveau bas et rudimentaire (c'est à dire faiblement personnalisé) sans l'existence de tels systèmes, notamment pour toutes les fonctionnalités et les processus relatifs à la gestion du contact client.

A titre d'exemple, la mise en place des deux projets "référentiels" (consolidation générale de toutes les données fiscales) et "GRU" (gestion de la relation usager) identifiés dans les conclusions de Gemini Consulting est un préalable indispensable à la mise en place de centres d'appels tels qu'ils sont présentés dans la présente note.

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

3.2 Couplage téléphonie informatique

A côté des systèmes d'informations " généralistes " des organisations qui mettent en place des centres d'appels, existent de multiples systèmes techniques propres aux centres d'appel, systèmes décrits avec un jargon technique qu'on ne peut manquer en analysant les commentaires des sites Internet des multiples prescripteurs présents sur ce marché foisonnant : SVI, ACD, CTI, scripting... Sont brièvement décrits ci-après les principales technologies disponibles, partiellement par ordre de complexité technique croissante.

Les **serveurs vocaux interactifs (SVI)** permettent de traiter de façon automatique et sans intervention humaine les appels téléphoniques simples, via l'utilisation du clavier à touche du téléphone et des fréquences vocales associées (exemple typique de la boîte vocale consultable à distance).

Les **outils de distribution des appels** (*automatic call distributor ACD*) visent à distribuer et router les appels téléphoniques à traiter par le centre d'appels vers les téléopérateurs en fonction de critères multiples, plus ou moins sophistiqués².

La technologie souvent décrite comme technologie clef est dénommée de façon générique **couplage téléphonie informatique (CTI)**, c'est à dire toutes les techniques permettant l'échange de commandes et de messages entre des équipements téléphoniques et des équipements informatiques. Les possibilités sont multiples tant pour les centres d'appels sortants que les centres d'appels entrants :

- **centres d'appels entrants** : synchronisation entre les échanges téléphoniques et les écrans informatiques associés, fourniture d'informations élémentaires sur l'appelant aux téléopérateurs suivant des options multiples³ ; par exemple : l'opérateur, en même temps qu'il prend l'appel, voit instantanément s'afficher les données du compte du contribuable , ce qui lui permet de répondre de manière personnalisée.
- **centres d'appels sortants** : présentation au téléopérateur des données sur la personne appelée, gestion du fichier d'appels suivant différents modes⁴.

² volumétrie des appels, nombre de sonneries acceptables par l'appelant, distribution uniquement des appels une personne répond pour les appels téléphoniques sortants : non prise en charge des appels aboutissant sur des répondeurs, des sonneries dans le vide ou des signaux occupés.

³ Identification de l'appelant, annuaire inversé, mesure des appels redondants, identification des appels restés sans réponse, identification des appels abandonnés et leur traitement prioritaire en cas de rappel, orientation des appels suivant les compétences ou par préférence, la qualification des téléconseillers, gestion du pré-décroché avec des menus interactifs paramétrables, personnalisation des messages et des musiques d'attentes pour chaque service, diffusion du temps d'attente estimé, rappel automatique en cas d'attente prolongée, gestion de débordement vers la messagerie vocale du centre d'appels...

⁴ Mode progressif impliquant la gestion automatique du fichier d'appel (dès qu'un téléopérateur est disponible, le système numérote, l'appel est transmis au téléopérateur, avec la fiche du client qu'il à en ligne ; dès qu'il raccroche, un nouvel appel est lancé). Mode prédictif (anticipation de la numérotation et suppression totale des appels inutiles, des absents, des correspondants occupés et les faux numéros). Mode relance (dans le cas d'un rappel ou d'une relance planifiée, composition automatique du numéro du correspondant à la date et à l'heure prévue, contrôle du nombre de relances pour un même contact et vérification de la pertinence des rappels, possibilité de définir et mettre en place des stratégies de rappel des absents, des correspondants occupés et des répondeurs, optimisation du taux d'exploitation optimal du fichier de rappel).

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

Existent ensuite les outils de **scripting** de support aux entretiens téléphoniques (en fonction de scénarios et de protocoles prédéfinis et établis de façon statistique). et les **outils de planification et de pilotage** des centres d'appels, dont les principales particularités seront étudiées infra.

Les évolutions futures, telles que prévues dans les campagnes de promotion commerciale des opérateurs sinon encore dans les faits, pourraient amener la transformation "globalisante" des centres d'appels, amené à devenir des "centres de contacts" carrefours de l'ensemble des médias de communication autorisant l'accès à l'organisation avec intégration des différents canaux souvent largement séparés à ce jour ("silos") : téléphone, fax, messagerie électronique, Internet, visioconférence...⁵

4. L'ORGANISATION ET LA MISE EN PLACE DES CENTRES D'APPELS

4.1. Modalités de mise en place

Avant toute précision, il faut rappeler que la croissance et le caractère fructueux du marché des centres d'appels a engendré la création d'offres complètes de prestations de services pour la mise en place des centres d'appels. De façon générale, la mise en place d'un centre d'appels correspond à une étude de conseil de facture classique :

- choix techniques et informatiques ;
- choix de localisation et de structures (organisation et dimensionnement des équipes) ;
- volet organisation et ressources humaines.
-

En matière immobilière, le grand terme est celui de **plateau technique** préaménagé⁶ qui peuvent être de taille variable suivant la taille du centre.

4.2. Dimensionnement des centres d'appels

Le dimensionnement du réseau de centre d'appels nécessite une étude spécifique complète devant inclure de nombreux paramètres dont les principaux (cf. visite du centre d'appels EDF) sont décrits ci-après :

- volume global d'appels à traiter (avec structure et croissance planifiée de ce volume) ;
- durée des appels (en moyenne 3 minutes dans le centre EDF) ;
- gestion des pics d'appels (EDF : jour de semaine : avant le travail, après le travail, après les émissions de TV de début de soirée⁷, 6 fois plus d'appels le week-end qu'en semaine) ;
- nature des appels (EDF : 80% des appels sont traités immédiatement par le téléopérateur, rappel par des spécialistes dans les autres cas) ;

⁵ Exemple : rappel téléphonique d'un interlocuteur ayant laissé un message électronique, ou le contraire...

⁶ Normalement un espace ouvert, avec un poste de travail standardisé incluant un écran et le système téléphonique (avec bonne gestion de l'insonorisation), à laquelle on adjoint si nécessaire une salle dédiée pour les systèmes informatiques et télécoms.

⁷ Ainsi, une équipe même très réduite de nuit permet à l'organisation d'assurer un service 24 heures sur 24.

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

- les contraintes techniques et géographiques : l'intégration virtuelle (invisible pour la personne qui appelle ou est appelée) de centres très éloignés les uns des autres permet toutefois de multiples solutions, certaines régions européennes ou françaises s'étant d'ailleurs fortement positionnées pour récupérer ces gisements d'emplois⁸.

A titre d'exemple, et sans référence à la structure des équipes, EDF a choisi une structure de 8 centres d'appels permettre de couvrir l'ensemble du territoire métropolitain. des centres d'appels sur un nombre limité de sites.

4.3. Structure des coûts des centres d'appels

Les coûts des centres d'appels peuvent être divisés en trois blocs principaux :

- les **coûts de personnel**, les plus importants car **représentant 60 à 70% du coût total** du centre ;
- les **coûts des infrastructures techniques** (systèmes de télécommunication et systèmes d'informations, cf. supra) ;
- les **coûts immobiliers**.

4.4 Internalisation et/ou externalisation des centres d'appels

Deux types d'externalisation semblent envisagés en matière de centre d'appels :

- **l'hébergement technique** : le prestataire prend en charge l'exploitation technique du centre d'appels ;
- **l'externalisation humaine** où le prestataire est spécialisé dans la formation de téléopérateurs ensuite affectés à différentes missions

Cette distinction fait bien la part entre deux types de compétences plus ou moins facilement externalisables :

- les compétences centrées sur la gestion *stricto sensu* des centres d'appels (notamment les infrastructures techniques et immobilières) font l'objet d'offres standardisées et en la matière l'externalisation peut constituer une solution envisageable ;
- en revanche, les connaissances techniques propres à l'activité même de l'organisation, indispensables pour présenter une interface compétente⁹ sont bien entendu par nature plus difficilement externalisable.

5. LES ASPECTS GRH ET GESTION DES COMPETENCES

Le point le plus frappant de toutes les études concernant les centres d'appels tient au caractère simple et fortement standardisé de l'organisation des centres d'appels. Il y a notamment seulement deux grands types de personnel¹⁰ :

⁸ Localisation fréquente dans des zones soumises à d'importantes restructurations économiques.

⁹ par exemple les experts fiscaux dans le cas de mise en place d'un réseau de centres d'appels fiscaux.

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

- les **téléopérateurs** (ou téléacteurs, téléconseillers) qui constituent la force de traitement des appels proprement dite ;
- les **chargés d'équipe** (ou superviseurs, chefs d'équipe, surveillants, chefs de groupe) dont la mission est de veiller à la qualité du service rendu par les téléopérateurs placés sous leur responsabilité.

Il est à noter que le rapport entre chargés d'équipe et téléopérateurs était de un pour dix dans le centre EDF visité par la mission 2003.

5.1 Téléopérateurs

Les téléopérateurs constituent l'essentiel en volume des ressources humaines des centres d'appels, constituant de ce fait l'essentiel du réservoir d'emploi du secteur. Plusieurs études se sont penchées sur la nature leur travail et leur profil :

- leur travail est marqué, suivant plusieurs études, par une forte standardisation (utilisation de scripts préformatés), et une nature "industrielle" : caractère répétitif du travail (200 appels téléphoniques par jour), travail en équipes tournantes (pour assurer un service 24 heures sur 24), contexte de recherche de productivité ;
- il s'agit souvent de personnels souvent jeunes, faiblement qualifiés et faiblement rémunérés (coût complet - charges comprises, parts salariale et patronale - de 10.000 F par mois selon une étude portant sur le département de la Meurthe et Moselle) ; les situations de temps partiel, de CDD et d'intérim sont multiples pour les téléopérateurs.

On peut mettre en évidence les aspects favorables suivants :

- l'importance de la formation tant sur le plan de la nature technique des prestations de l'organisation que sur les techniques d'entretien téléphonique (gestion des refus, gestion du stress, relations avec la clientèle difficile...) : la formation initiale a ainsi duré 2 mois à temps plein pour le centre EDF ; au final, il semble en effet que la richesse des services disponibles au téléphone dépend de la compétence des équipes de téléopérateurs ;
- la motivation des équipes : EDF a ainsi prévu de réemployer ses téléopérateurs, devenus des professionnels de la relation clientèle comme une force de changement pour l'ensemble de l'entreprise ; de façon générale, le développement actuel des centres d'appels ouvre clairement des opportunités pour les téléopérateurs les plus motivés de devenir chargés d'équipe ;
- l'importance d'un environnement agréable et de bonnes conditions de travail.

5.2 Chargés d'équipe

¹⁰ En fonctionnement opérationnel, hors les multiples consultants et prestataires sans doute omniprésents durant la phase de mise en œuvre des centres.

ANNEXE 5.1. – ELEMENTS GENERAUX RELATIFS AUX CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUES

Le chargé d'équipe est en contact direct et permanent à la fois avec les téléopérateurs (pour l'exécution des opérations) et la direction (pour la gestion des opérations). Ainsi il se trouve au point de convergence des opérations et de la gestion : il doit assumer la mise en œuvre et la concrétisation des objectifs du centre d'appels et, pour cela, il intervient autant au niveau de la planification et de l'organisation du travail qu'au niveau de la direction des opérations et du contrôle du travail exécuté par les téléopérateurs.

Les chargés d'équipe sont normalement des personnes disposant d'une qualification supérieure à celle des téléopérateurs et d'une certaine expérience d'animation d'équipe. Les principales compétences mobilisées sont les suivantes : interprétation des données statistiques, planification et organisation du travail, gestion des opérations courantes, conseil et motivation des téléopérateurs, traitement des appels difficiles, autres compétences (gestion des embauches, formation des nouveaux agents, rédaction des protocoles de communication téléphonique...).

5.3 Outils et d'animation et de pilotage

Une des caractéristiques essentielles de la technologie des centres d'appels est de fournir des moyens tout à fait considérables de pilotage, voire de contrôle de l'activité des téléopérateurs en vue d'optimiser le fonctionnement des centres d'appels. Parmi la multitude d'informations facilement disponibles (au niveau d'un centre d'appels tout entier, mais aussi d'un groupe particulier de téléopérateur et d'un opérateur particulier) dans tous les systèmes, on peut facilement calculer :

- le nombre d'appels qui ont reçu une réponse dans un délai considéré comme cible, à rapport aux appels qui ont reçu une réponse ou des appels présentés,
- le nombre d'appels restés sans réponse, la plus longue attente pour un appel perdu ;
- le nombre d'appels en attente, la durée d'attente de l'appel qui attend depuis le plus longtemps ...

Ces multiples possibilités de volumétrie et de mesure, qui viennent s'ajouter à la technique de l'"écoute silencieuse"¹¹ de plus en plus affinée, constituent une dimension essentielle des modalités de pilotage des centres d'appels, puisque les multiples outils de supervision électronique permettent, outre une optimisation des coûts et du service rendu et l'équilibrage des ressources (dimensionnement des équipes, horaires de travail), de réelles possibilités de surveillance des téléopérateurs¹²

¹¹ Ecoute des téléopérateurs par les chargés d'équipe à des fins d'amélioration.

¹² Certaines organisations syndicales, conscientes de l'enjeu humain des équipes de téléopérateurs, sont sensibilisées au sujet et aux multiples possibilités de surveillance et d'augmentation des cadences rendues effectivement possibles par la technologie.

ANNEXE 5.2. – ELEMENTS DE PREFIGURATION DE CENTRES D'APPELS TELEPHONIQUE POUR LES ADMINISTRATIONS FISCALES

1. Limites et sources utilisées

2. Le niveau actuel du service téléphonique conforte très clairement l'impératif d'importantes améliorations et le développement des centres d'appels

- 2.1. La volumétrie téléphonique actuelle des administrations fiscales (plusieurs dizaines de millions d'appels) est mal maîtrisée
- 2.2. La situation actuelle de la relation téléphonique des contribuables avec les administrations fiscales n'est pas satisfaisante
- 2.3. Les enquêtes IFOP et SOFRES démontrent des attentes fortes des contribuables quant à l'amélioration du service téléphonique et le développement de centres d'appels

3. Les administrations fiscales du Royaume-Uni et de l'Italie, pays de taille comparable à la France, se sont clairement engagées dans le développement des centres d'appels

- 3.1. Les projets du *Revenue* britannique
- 3.2. La situation italienne

4. La mise en place

- 4.1. L'intégration dans un plan global d'amélioration de la qualité de service
- 4.2. Une phase expérimentale à réaliser nettement avant 2003
- 4.3. Le système cible normalement disponible en 2003

Cette annexe a pour objet de réaliser un **cadre minimum concernant les modalités de mise en place des centres d'appels dans le cadre du projet de correspondant fiscal unique.**

Sont successivement analysés :

les limites de la présente analyse et les données utilisées (1) ;

le niveau actuel du service téléphonique de la DGI et de la DGCP (2) ;

les projets de mise en place de centres d'appels des administrations fiscales britanniques et italiennes (3) ;

quelques préconisations de mise en place et quelques ordres de grandeur en matière de préfiguration (4).

1. Limites et sources utilisées

En premier lieu, **cette annexe ne concerne que les centres d'appels entrants** (gestion de la réception des appels des contribuables), sans se préoccuper de l'opportunité de développer des centres d'appels sortants.

Même dans ce cadre, **le travail de préfiguration demeure périlleux** pour les raisons suivantes :

la DGI et la DGCP n'ont pas à ce jour de stratégie claire en matière de gestion de la relation téléphonique avec les contribuables (à l'exception partielle, pour la DGI, de la grande campagne IR et du centre national de renseignements téléphoniques - 08 36 67 10 10 - qui traite environ 450.000 appels au cours du premier trimestre, et de l'actuel projet de centre de renseignement téléphonique) ; les données disponibles dans les deux directions en matière de relation téléphoniques sont de ce fait particulièrement lacunaires (aucune des deux directions ne dispose par exemple d'une volumétrie validée du niveau du trafic téléphonique, encore moins de la répartition de ce trafic entre différents types d'interlocuteurs) ;

- ces limites concernant la situation présente de la relation téléphonique se conjuguent aux incertitudes du futur, en particulier du fait de phénomènes d'induction par l'offre (quels volumes à traiter si l'offre est enrichie, tant en terme de services offerts que d'horaires d'ouverture des centres d'appels), voire d'évolution de la répartition entre différents canaux d'information (téléphone, contact physique, échanges électroniques...).

Les travaux réalisés dans le cadre de la mission 2003 ne permettent pas de faire l'économie de la **réalisation ultérieure d'une étude détaillée intégrant tous les aspects du projet** : systèmes d'information, volumétrie, ressources humaines, étude qui devra être en permanence réévaluée au cours de l'avancement du projet CFU.

Les sources disponibles sont essentiellement les suivantes :

- les données sur le trafic téléphonique issues des deux directions, principalement issues des enquêtes réalisées par France Télécom sur un échantillon de services déconcentrés des deux directions (données particulièrement utiles pour mesurer la qualité des services téléphoniques) ;
- des données comparatives concernant les projets centres d'appels des administrations fiscales britanniques (*Inland Revenue*) et italiennes ;
- les deux enquêtes diligentées en septembre 1999 auprès des contribuables particuliers et professionnels

(SOFRES pour les particuliers, IFOP pour les entreprises et les indépendants).

2. Le niveau actuel du service téléphonique conforte très clairement l'impératif d'importantes améliorations et le développement des centres d'appels

2.1 La volumétrie téléphonique actuelle des administrations fiscales (plusieurs dizaines de millions d'appels) est mal maîtrisée

Comme indiqué supra, l'administration fiscale française ne dispose pas d'informations permanentes validées sur la volumétrie téléphonique globale.

La DGI a toutefois essayé par plusieurs travaux récents d'approcher de façon partielle la volumétrie téléphonique :

- différentes évaluations convergent pour indiquer que les couples centres des impôts / recettes reçoivent en moyenne autour de 1.100 appels par semaine (ou moins de 60.000 appels par an) ; cette approche conduit à estimer le volume annuel d'appels téléphoniques à environ 42 millions par an (sans que l'on sache à cette étape distinguer entre les appels des contribuables et les appels internes à l'administration) ;
- une étude de la MEL évalue ensuite à **20 à 22 millions d'appels** le nombre d'appels provenant des **contribuables**.

S'agissant de la DGCP, les données disponibles sont principalement issues de l'étude France Télécom : 130.000 appels ont été analysés au total, représentant par exemple un trafic de 140 à 280 appels par agent par poste spécialisé " impôt " sur la période hebdomadaire retenue du mois d'octobre (nombre total d'appels rapportés aux effectifs barème) selon une note en date du 29 octobre 1999 du directeur général de la comptabilité publique. Sur la base de ces données ; la DGCP estime **entre 18 et 27 millions** le nombre d'appels téléphoniques en provenance des contribuables.

Pour déterminer la volumétrie globale, une donnée comparative intéressante est fournie par l' *Inland Revenue* britannique, qui a traité 38 millions d'appels téléphoniques au cours de son dernier exercice.

Compte tenu des données partielles DGI et de ce comparatif, **on peut évaluer - de façon très grossière - le trafic téléphonique externe reçu par les deux administrations fiscales entre 40 et 50 millions d'appels.**

L'enquête France Télécom, basée sur échantillon, fournit toutefois des informations plus précises en ce qui concerne la structure de ces appels téléphoniques : **le trafic est ainsi marqué par une forte saisonnalité** : le trafic téléphonique DGCP dans la semaine analysée d'octobre (après les impôts locaux) est 40% supérieur à celui de la semaine de septembre (échéance IR), lui-même supérieur de 26% au trafic de la semaine analysée au mois d'août. Pour la DGI, le principal point de charge est constitué par la campagne IR au premier trimestre (2,6 millions d'appels pendant les 10 jours ouvrés de la campagne, dont environ 84% dans les CDI).

2.2 La situation actuelle de la relation téléphonique des contribuables avec les administrations fiscales n'est pas satisfaisante

Plusieurs éléments convergents permettent en effet de parvenir à cette conclusion, peu différenciée entre les deux directions.

En premier lieu, **la plage horaire de disponibilité des services téléphonique est limitée** et totalement calée sur les heures d'ouverture des bureaux (au mieux de 8 heures à 18 heures).

D'autres part, France Télécom a calculé dans son enquête **un taux d'efficacité** (rapport entre les appels traités par les administrations et les appels présentés) **qui est clairement médiocre** :

- pour la DGCP, il est sur toutes les périodes analysées inférieur à 60%, avec une performance particulièrement mauvaise le 16 août 1999 liée à la fermeture de la plupart des services (seules 4 trésoreries sur les 35 de l'échantillon ont à cette date offert un service téléphonique) ;
- pour la DGI, le taux d'efficacité varie de 74% (semaine normale) à 64% (semaine d'émission des premiers avis de TH) ;
- pour les deux directions, 40% des appels traités font l'objet d'une réponse après plus de 10 secondes.

De la même façon, **le service téléphonique n'est pas homogène** : le contribuable n'a pas tout le temps (dégradation de la performance durant les périodes de pointe) ni partout (meilleure performance des centres ruraux pour la DGI par exemple).

France Télécom a enfin étudié la qualité des appels traités au regard de ses données d'étalonnage habituels et arrive à des conclusions très proches pour les deux directions : autour de 14/20 pour la rapidité (réactivité au décroché), de 13/20 pour la qualité du traitement téléphonique (aide à l'information de l'interlocuteur, attente pour transfert, qualité de l'orientation ou de la réponse), mais de 11/20 seulement pour la convivialité de la réponse (présentation de l'administration, qualité de l'attente, amabilité, vocabulaire, modalités de prise de congé).

Ces différents éléments amenaient ainsi le directeur général de la comptabilité publique à reconnaître dans sa note du 29 octobre dernier un " problème de dimensionnement du dispositif téléphonique ".

2.3 Les enquêtes IFOP et SOFRES démontrent des attentes fortes des contribuables quant à l'amélioration du service téléphonique et le développement de centres d'appels

Les résultats des deux sondages confirment les constatations ci-dessus selon lesquelles le service téléphonique actuel est insuffisant : 27% des particuliers et le tiers des professionnels qui se déplacent dans les administrations fiscales ont essayé sans succès de régler leurs problèmes par téléphone. Pour les professionnels, il apparaît d'ailleurs clairement que le travail des deux administrations n'est pas organisé de façon à faciliter des solutions via un contact téléphonique.

Dans ce contexte, le correspondant fiscal unique doit être facilement joignable au téléphone (pour 43% des particuliers). Le concept de centres d'appels est donc largement plébiscité par les deux populations, le centre devant selon les deux sondages permettre de régler les problèmes par téléphone, faciliter une orientation rapide vers les interlocuteurs compétents, permettre des réponses rapides.

3. Les administrations fiscales du Royaume-Uni et de l'Italie, pays de taille comparable à la France, se sont clairement engagées dans le développement des centres d'appels

3.1 Les projets du Revenue britannique

La mission benchmark fiscal avait étudié de façon assez détaillée le niveau de service téléphonique de l'*Inland Revenue*, qui dispose d'une stratégie clairement formalisée en la matière :

- existence de mesures de la volumétrie (38 millions d'appels en 1998/1999) et des ressources utilisées pour le contact téléphonique (4.000 équivalents temps plein), intégration de la qualité de service téléphonique dans les indicateurs de gestion (réponse à l'interlocuteur dans les 30 secondes de l'appel pour 90% des appels) ;
- enrichissement des services offerts directement au téléphone du fait d'adaptations réglementaires (possibilité de demander un remboursement des dettes fiscales par téléphone) ou du fait de l'existence de numéros d'assistance.

les 4 numéros d'assistance du Revenue

nom	service offert	horaires
<i>SA Helpline</i>	information sur le système déclaratif SA en dehors des horaires d'ouverture des centres locaux	LV 17h-22h SD 8h-22h
<i>SA Orderline</i>	obtention des différents formulaires déclaratifs SA (service également disponible par télécopie, E-mail ou courrier)	LD 8h-22h
<i>Employers' Helpline</i>	service d'information général aux entreprises commun au Revenue, à la Contributions Agency et à HM Customs & Excise	LV 8h30-17h
<i>Employers' Annual Pack Orderline</i>	service d'obtention de formulaires annuels pour les entreprises commun au Revenue, à la Contributions Agency et à HM Customs & Excise (service géré par un prestataire externe)	LV 8h-20h S 10h-13h

Il n'en demeure pas moins que l'essentiel des appels téléphoniques sont traités à ce jour dans les bureaux des impôts " généralistes ", alors même que le *Revenue* souhaite renforcer la centralisation de la fonction téléphonique. En 1998, l'administration a ainsi affiché l'objectif de router la moitié du total des appels (soit une vingtaine de millions) vers un **réseau de centre d'appels** dont les services seraient élargis, tant en ce qui concerne les horaires que la gamme des services offerts. Cette orientation globale suppose une transformation assez radicale des systèmes d'information du *Revenue*, ainsi que d'importantes adaptations législatives.

Pour mettre en œuvre cet objectif, l'*Inland Revenue* réalise depuis mi-1998 un centre d'appels expérimental en Ecosse (*East Kilbride*) de 300 personnes, en charge de toute l'Ecosse et avec des horaires d'ouverture élargis (de 8 heures le matin à 8 heures le soir).

Dans son dernier rapport d'activité, le *Revenue* indique attendre évaluer de façon précise les résultats de son site expérimental avant toute extension (mesure de la satisfaction des contribuables, analyse des coûts...). Le schéma cible n'est pas encore défini (un réseau de 7 à 20 centres avait été évoqué lors de la mission benchmark), pas plus que l'évolution même du contour technique des centres d'appels : le *Revenue* évoque le concept de " centre de contact des contribuables " dépassant le seul média téléphonique et intégrant éventuellement d'autres canaux, en particulier les canaux électroniques.

3.2 La situation italienne

A ce jour, l'Italie dispose principalement de services téléphoniques d'informations générales et personnalisées (" *fisco linea* "). Ces services, structurés en 15 centres, occupent 80 à 100 personnes et traitent 2,3 millions d'appels. Il avait été indiqué à la mission benchmark fiscal que le taux de réponse effective aux appels (non mesuré systématiquement) n'était pas satisfaisant.

La mise en place de centre d'appels est toutefois clairement évoquée dans le cadre de la réforme profonde que souhaite mettre en œuvre à ce jour l'administration fiscale italienne, incluant la réduction du nombre de centres (passage de 15 à 6 centres d'appels), mais la multiplication par quatre des effectifs (360 personnes). Un calcul

rapide permet de considérer que la capacité de traitement des appels s'approcherait de 10 millions dans la nouvelle configuration, soit certainement une proportion importante du stock d'appels reçus de la part des contribuables italiens.

4. La mise en place

Compte tenu des différentes informations recensées, sont proposées ci-après quelques orientations générales concernant la mise en œuvre d'un projet " centres d'appels ".

4.1 L'intégration dans un plan global d'amélioration de la qualité de service

En premier lieu, et compte tenu des multiples insuffisances avérées du service téléphonique actuel et des attentes des contribuables en la matière, **il apparaît indispensable d'afficher un engagement clair sur l'amélioration de ce service**, même s'il est difficile d'indiquer de façon exhaustive les modalités détaillées d'une telle orientation.

D'autre part, la question à traiter est certainement plus celle de l'amélioration du service téléphonique dans son ensemble que celle de la seule mise en place des centres d'appels :

- pendant encore longtemps, une partie massive du trafic téléphonique sera traité dans les services déconcentrés et les marges d'amélioration dans ces services sont considérables, même si le développement des centres d'appels doit être une orientation forte ;
- de la même façon, le sujet service téléphonique doit être replacé dans le sujet plus global d'amélioration des relations entre le contribuable et l'administration fiscale, avec une bonne intégration entre tous les médias concernés ;
- ceci passe clairement par l'introduction de donnée sur la qualité de service (notamment téléphonique) dans les données de pilotage des administrations fiscales.

Une telle orientation rendrait nécessaire le renforcement de la connaissance sur le service téléphonique :

- mise en place éventuelle d'un observatoire du service téléphonique incluant la disposition d'informations permanentes de volumétrie et de qualité de service et non plus seulement au coup par coup (cf. l'étude France Télécom) ;
- réalisation d'une véritable étude préalable sur les orientations du service téléphonique, en lien avec le projet global CFU (systèmes d'informations, formation et ressources humaines, projets d'investissement...).

4.2 Une phase expérimentale à réaliser nettement avant 2003

Pour la seule question des centres d'appels, **la réalisation d'une expérimentation semble indispensable avant tout déploiement**, par exemple en enrichissant progressivement les services proposés par le CNRT de la DGI (élargissement des horaires d'ouverture et des services proposés).

Les exemples britannique et italiens donnent un bon exemple du dimensionnement d'un tel dispositif : autour de 300 personnes au total, pour traiter plusieurs millions d'appels par an (de 4 à 10 millions).

A la suite de cette expérimentation, la question clef est celle de la gestion dans le temps de la répartition du trafic téléphonique entre le réseau de centres d'appels et les services déconcentrés " généralistes ".

4.3 Le système cible normalement disponible en 2003

Par la suite, **la mise en place du système cible** (traitement par les centres d'appels d'une proportion importante du total des appels des contribuables, soit plusieurs dizaines de millions) **est totalement liée à la disponibilité des nouveaux systèmes d'informations, particulièrement les systèmes " référentiels " et " GRU " (gestion de la relation avec l'usager)** tels que prévus dans l'étude Gemini. Compte-tenu du calendrier Gemini, cette solution n'est pas envisageable avant 2003.

Il semble aujourd'hui à la fois présomptueux et superflu d'imaginer le nombre de centres d'appels et le niveau des ressources humaines nécessaires (même si les britanniques envisagent pour leur système cible un taille comprise entre 4 et 20 centres d'appels), donc qui dépendront de multiples facteurs - niveau de trafic à cette date, technologie disponible - très faiblement maîtrisables à ce jour.

ANNEXE 6.1– ELEMENTS DE PREFIGURATION POUR DES CENTRES D'ENCAISSEMENT

AVERTISSEMENT : les chiffrages donnés dans les pages qui suivent ne sont que des éléments d'esquisse, dont la confirmation demanderait des expertises approfondies. En particulier les éléments relatifs aux effectifs ne constituent nullement, à ce stade, des projets de redéploiements, mais de simples hypothèses de travail.

RESUME de la note : [Présentation des centres d'encaissement](#)

Introduction

I. Evaluation de la charge de traitement des différents modes de paiement a la DGCP.

- A. [Paiements par TIP.](#)
- B. [Paiements par mensualisation.](#)
- C. [Paiements par prélèvement à échéance.](#)
- D. [Paiements par chèque :](#)
- E. [Paiements en numéraire.](#)

II. Mise en place des centres d'encaissement

- A. [Périmètre d'activité.](#)
- B. [Description technique](#)
- C. [Description des mécanismes comptables.](#)
- D. [Adaptation du régime de la responsabilité des comptables](#)
- E. [Evaluation de la charge de gestion.](#)
- 1. [Evaluation des effectifs des centres d'encaissement.](#)
- 2. [Investissements à prévoir](#)
- F. [Calendrier de mise en œuvre.](#)
- G. [Incidence des nouveaux moyens de paiement](#)

Conclusion

RESUME de la note : **présentation des centres d'encaissement**

La constitution de centres d'encaissement s'inscrit dans une logique d'industrialisation des tâches matérielles à faible valeur ajoutée, sans pour autant remettre en cause la possibilité de versements en numéraire dans les postes comptables, possibilité qui pourrait même être élargie en utilisant le réseau de la Poste au titre de l'aménagement du territoire.

Compte tenu de la forte saisonnalité du recouvrement des impôts (six échéances par an, dont quatre sur les quatre derniers mois de l'exercice), les centres d'encaissement seraient des structures ministérielles chargées du traitement des moyens de paiement matériels relatifs aux impôts mais aussi aux autres produits (produits locaux, produits divers, amendes, redevance), de façon à leur assurer un niveau d'activité suffisant tout au long de l'année.

Les opérations comptables réalisées par les centres seraient les suivantes : alimentation du compte courant du Trésor à la Banque de France, imputation des recettes dans la comptabilité de l'Etat, et mise à jour les comptes des contribuables. Le traitement de ces opérations se ferait en temps réel, aussi bien par souci pour la trésorerie de l'Etat que pour assurer un retour rapide de l'information vers les services gestionnaires. Cela implique une amélioration des applications du recouvrement, qui procèdent aujourd'hui à des traitements par *batch*, en temps différé.

Le nombre des centres serait compris entre un et dix, vraisemblablement entre trois et cinq. Les besoins en personnel ont été évalués par la DGCP, de manière nécessairement très sommaire à ce stade, à l'équivalent de 80 agents par an (plus des vacataires pour traiter les pointes de charge des quatre derniers mois de l'année), avec un budget de fonctionnement annuel de 30 MF, contre 170 MF actuellement (coût de saisie des chèques dans les postes comptables). Ces ressources seraient prélevées, sur une base de volontariat, parmi les agents des services liaison-recouvrement et les départements informatiques du Trésor, auxquels s'ajouteraient des recrutements de manutentionnaires en nombre limité (cinq à six par centre). Les équipements pourraient provenir en partie des lecteurs optiques des DIT, mais devraient être complétés par des lecteurs plus puissants, ainsi que par des achats de machines d'ouverture des plis et de tri automatique des moyens de paiement (de type OPEX).

Ces centres pourraient bénéficier des compétences actuellement localisées dans les services liaison-recouvrement et les départements informatiques des Trésoreries générales, qui jouent actuellement ce rôle de centre d'encaissement des TIP et d'une partie des chèques,

ceux-ci n'étant déjà plus exclusivement traités dans les postes comptables non centralisateurs (PCNC). La charge de gestion des chèques dans les PCNC représente l'équivalent de 1 070 emplois à temps plein d'après le barème des charges de 1995. Les centres de gestion de la redevance, dont certains se sont dotés de matériels performants (OPEX), pourraient également être mobilisés.

Les centres d'encaissement devraient tous être opérationnels à l'horizon 2003, car leur utilité, actuellement avérée, décroîtra probablement à mesure que progressera la dématérialisation des moyens de paiement. Un centre sera expérimenté par la DGCP à compter de l'échéance de mars 2000 à partir du département informatique de Créteil. Au vu des résultats la généralisation pourrait être décidée à la fin 2000, avec une mise en place progressive : le centre de Créteil accroîtrait son périmètre d'action à d'autres départements de la région parisienne (sous réserve que la question immobilière soit résolue), et les autres centres seraient créés, en bénéficiant notamment des équipements et des centres du service de la redevance audiovisuelle actuellement sous utilisés, c'est-à-dire Toulouse et Rennes.

Introduction

Historiquement, la prédominance des paiements en numéraire a favorisé l'organisation du réseau comptable du Trésor Public en un maillage très fin du territoire, car ce mode de paiement impliquait un contact physique entre le contribuable et l'administration. Inversement, la dématérialisation des modes de paiement et les nouvelles technologies communication rendent aujourd'hui possible un resserrement et une spécialisation du réseau de la DGCP.

La constitution de centres d'encaissement s'inscrit dans cette perspective. La concentration du traitement de l'encaissement des chèques et des TIP est destinée à produire des économies d'échelle et à libérer les postes comptables du traitement d'opérations matérielles sans grande valeur ajoutée. Cela ne signifie pas que les contribuables ne pourraient plus régler leurs impôts en numéraire. Cette possibilité serait maintenue et pourrait même être élargie en utilisant le réseau de la Poste au titre de l'aménagement du territoire.

Avant de considérer la structure des centres d'encaissement, il convient d'analyser la charge que représente aujourd'hui la gestion des encaissements à la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

I. Evaluation de la charge de traitement des différents modes de paiement à la DGCP.

L'effectif actuellement consacré à l'encaissement des principaux impôts dans les postes non centralisateurs (IR, TH, TF, TP, IS) est évalué à 1 070 agents ETP par la DGCP (effectif théorique du barème des charges de 1995). La répartition entre impôts des entreprises et impôts des particuliers présentée ci-dessous est théorique en l'absence de données plus précises (il s'agit du *pro rata* du nombre total de points charges affectés à chaque type d'impôt).

Charge théorique en agents ETP des PCNC	Entreprises	Particuliers	Total	% du total du recouvrement
Encaissement	150	920	1 070	11%
Recouvrement amiable	309	2 802	3 111	33%
Recouvrement contentieux	700	4 521	5 233	56%
TOTAL	1 158	8 243	9 414	100%

Aux agents des PCNC s'ajoutent les effectifs des postes centralisateurs, évalués par la DGCP à 215 agents ETP, répartis entre la gestion de la mensualisation (190 agents ETP), et le traitement des TIP (25 agents ETP).

Le nombre d'encaissements par nature de paiement est bien connu s'agissant des TIP et des prélèvements à échéance, moins sur les chèques, et peu sur les encaissements en numéraire. L'évolution depuis 1995 révèle une très forte progression des moyens modernes de paiement : doublement des prélèvements à échéance et octuplement des TIP. La progression de la mensualisation est également significative (+20%), ce qui se fait au détriment des chèques et probablement des paiements en numéraire.

Tous impôts confondus (DGCP)	1998	Part de chaque mode de paiement en 1998
Numéraire (estimation haute, IGF)	2 034 414	2%
Chèques (estimation MAET)	43 000 000	49%
TIP	23 400 000	27%
Prélèvement à échéance	1 800 000	2%
Mensualisation	18 000 000	20%
TOTAL (avec le numéraire)	88 234 414	100%

La charge de l'encaissement peut être ventilée entre ces différents modes de paiement, mais il est hasardeux de se fonder sur le barème des charges de la DGCP, qui n'a pas été actualisé depuis 1995. Aussi les évaluations réalisées ci-dessous tentent de partir des besoins réels unitaires liés à chaque mode de paiement

A. Paiements par TIP.

D'après l'étude réalisée par la DGCP en 1998, le besoin en personnel requis par le traitement des TIP est le suivant :

Traitement des TIP	Besoin en effectifs ETP (pour toute la France)
Contrôle formel du courrier reçu (26M de plis)	8
Saisie des RIB	27
contrôle formel des RIB et agrafage des TIP	22
saisie des RIB (par des personnels performants)	
Traitement des TIP initialisés (comptage et lecture)	
hypothèse haute (lecteur optique UNISYS DP500)	26
hypothèse basse (lecteurs NCR ou DP35)	44
Total	
hypothèse haute (lecteur optique UNISYS DP500)	83
hypothèse basse (lecteurs NCR ou DP35)	101

Cette évaluation ne vaut que si le calendrier des prises en compte des RIB est corrigé pour en réduire la saisonnalité. De fait, 90% des RIB sont actuellement saisis dans les 4 derniers mois de l'année, ce qui conduit à concentrer le besoin de 49 agents-année sur ces quatre derniers mois.

B. Paiements par mensualisation.

En reprenant l'estimation de la DGCP (rapport Picard) selon laquelle 30% des contrats font l'objet d'une modification chaque année, et en retenant une charge de traitement égale à celle du prélèvement à échéance, on obtient une charge de gestion de la mensualisation, en régime de croisière égale à :

	Nombre de contrats de mensualisation	30% de changements	Besoin en effectifs ETP (3 opérations par minute)
Avec un contrat par impôt	18 000 000	5 400 000	20 agents

D'après les représentants de la DGCP il serait difficile d'aller considérablement au delà des proportions actuelles en matière de mensualisation volontaire, particulièrement pour les impôts locaux, pour lesquels l'absence d'acompte ne permettrait pas de bénéficier d'un gain de trésorerie en optant pour la mensualisation. Cette assertion n'est cependant pas valable pour l'impôt sur le revenu.

Cette évaluation n'intègre pas les charges liées au traitement des demandes des usagers relativement à la gestion de leur contrat, charge considérée comme importante. D'après une estimation parvenue pendant la mission, la charge totale des PNC liée à la mensualisation serait de 366 agents ETP, et de 556 pour l'ensemble du réseau de la DGCP (hors administration centrale). En actualisant ces données tout en conservant ce délai moyen de 7,7 minutes, on obtiendrait une charge de travail équivalent à 451 agents ETP dans les PNC (pour gérer 18 millions de contrats).

Charge de travail liée à la mensualisation en 1995	Nombre d'opérations par jour	Effectifs B et C (ETP)
Effectifs dans les services de liaison recouvrement (Trésorerie générale)		
Nombre de contrats	14,6	12
Nombre d'adhésions en N	2,4	105
Nombre de rectifications	6,4	73
Effectifs dans les trésoreries (PNC)		
Nombre de contrats	14,6	366
EFFECTIF TOTAL		556

Source : Note de la DGCP " Répartition des effectifs par impôt et par site " en date du 8 novembre 1999

C. Paiements par prélèvement à échéance.

S'agissant d'une procédure de virement bancaire, le coût en effectif est le plus faible de tous les moyens de paiement, tout comme le coût de trésorerie pour l'Etat. En effet, la constitution du fichier et l'imputation du prélèvement sont réalisées de façon automatique, les agents n'intervenant que lors de la phase initiale de saisie des références bancaires du contribuable.

Les tâches d'ouverture, de tri du courrier, et de lecture par lecteur optique sont donc supprimées. Subsistent seulement la gestion des adhésions et des changements de contrat (changement de domiciliation bancaire par exemple).

En reprenant les critères de la MAET (3 opérations par minute), on peut estimer la charge de travail à 18 agents ETP par an pour gérer les quatre principaux impôts recensés ci-dessous.

Prélèvement à la date limite de paiement (PDLP)	Nombre de paiements (1998)	Nombre de changements (30%)	Charge de travail en minutes	Equivalents en agents ETP
IR	200 000	60 000	180 000	2
TH	700 000	210 000	630 000	7
TF	800 000	240 000	720 000	8
taxe professionnelle	100 000	30 000	90 000	1
Total	1 800 000	540 000	1 620 000	18

Cette estimation doit cependant être complétée par la prise en compte des nouvelles adhésions, qui génèrent une charge de travail.

La progression du PDLP est de 100% depuis 1995, soit +26% par an. Cela permet de valoriser la charge de gestion des adhésions. La charge de travail totale liée aux PDLP serait ainsi de 26 agents en 1998.

Avec la même méthode de calcul on peut effectuer plusieurs scénarios pour l'avenir : une croissance de 20% par an conduirait à un besoin en effectifs de 33 agents en 1999 et de 47 agents en 1997 (pour un nombre de contrats total de 3,7 millions. Une hypothèse plus basse (+10% par an) se traduirait par un besoin inférieur à 30 agents sur cette période.

Ces créations seraient plus que compensées par les réductions d'emplois liées à la baisse des autres moyens de paiement.

Charge annuelle	Adhésions	Charge de travail (agents ETP)	Changements dans les contrats*	Charge de travail (agents ETP)	Total charge annuelle
Depuis 1995 (+26% par an)					
1996	233 929	8	270 000	9	17
1997	294 732	10	340 179	11	21
1998	371 339	12	428 598	14	26
Après 1998 en supposant une croissance de +20% par an					
1999	360 000	12	540 000	21	33
2000	432 000	14	648 000	25	39
2001	518 400	17	777 600	30	47
Après 1998 en supposant une croissance de +10% par an					
1999	180 000	6	540 000	18	24
2000	198 000	6	594 000	19	25
2001	217 800	7	653 400	21	28

* On considère que les changements dans les contrats ne concernent pas les contrats qui viennent d'être conclus pendant l'année en cours, ce qui explique les différences entre les deux tableaux.

Ce raisonnement ne peut cependant être poussé trop loin : le taux de changement de 30% des contrats ne repose que sur une estimation et non sur un recensement exhaustif. Par ailleurs, ce taux peut évoluer dans le temps. De même, l'hypothèse d'un traitement de chaque contrat en 3 minutes ne prend pas en compte l'amélioration du progrès technique.

Enfin et surtout, le nombre de contrats est ici établi impôt par impôt, alors qu'il sera à l'avenir établi par compte client, ce qui conduira dans certains cas à diminuer par deux ou par trois le nombre de procédures.

D. Paiements par chèque :

L'estimation de la DGCP conduit à un total de 43 millions de chèques serait géré en 1998, contre 57 millions en 1995.

En attendant de connaître le temps moyen de traitement d'un chèque, on peut utiliser les ratios d'autres services et organismes. Le ratio nombre d'opérations/agent du service de la redevance (détail présenté ci-dessous en II) est égal à 1 agent pour 104 000 opérations, L'application de ce ratio aux 43 millions de chèques gérés par la DGCP se traduirait par un effectif de 413 agents ETP. En appliquant la norme de l'entreprise France Télécom (1 agent pour 217 000 opérations), on obtiendrait un total de 198 agents ETP.

Toutefois ces ratios incluent aussi le traitement des TIP, qui représentent 30% des encaissements à France Télécom, et 45% des encaissements au service de la redevance.

En attendant de disposer d'estimations plus fines, on peut faire en première analyse l'hypothèse que les chèques supposent un temps de traitement supérieur de moitié à celui des TIP. Sur cette base, l'effectif requis pour les chèques serait compris entre 297 et 620 agents ETP, selon la norme retenue (France Télécom dans le premier cas, service de la redevance dans le deuxième). Avec la deuxième norme, qui est probablement la plus proche de la réalité puisqu'il s'agit d'un service intégré à la DGCP, on retombe à 9% près sur le chiffre obtenu en soustrayant du total des effectifs théoriques recouvrement actualisés les besoins requis par les autres moyens de paiement (679). Cette différence n'est pas aberrante, car l'encaissement des recettes de la redevance est déjà concentrée dans cinq centres d'encaissement.

On peut donc en première analyse considérer une fourchette allant de 600 à 680 agents ETP. Cette charge de travail est actuellement répartie entre les PCNC et les services de liaison recouvrement, sans que la proportion soit connue avec certitude.

E. Paiements en numéraire.

Il n'existe pas de recensement systématique du nombre de paiements en numéraire, mais les estimations données par la DGCP sont les suivantes :

Echéances	% du nombre de paiements en numéraire	Nombre total des articles de rôles pris en charge en 1998	Nombre de cotes faisant l'objet d'un paiement en numéraire
IR	2,74%	17 049 237	467 149
TF	1,76%	26 410 194	464 819
TH	3,38%	28 619 742	967 347
Total		72 079 173	1 899 316

D'après la DGCP, ces montants sont représentatifs, mais ils ne prennent pas en compte les paiements fractionnés, dont le nombre serait important pour la taxe d'habitation. Par ailleurs, il manque une estimation des paiements en numéraire en matière d'IS et de taxe professionnelle, mais on peut supposer qu'ils sont très faibles voire nuls, ce qui explique que ces taxes n'aient pas fait l'objet d'analyse particulière des services.

En considérant que le nombre de cotes de TH affectées par un paiement fractionné correspond au nombre de délais demandés pour cet impôt (ce qui est logique puisqu'un paiement en 10 échéances suppose un empêchement à poursuite et par conséquent l'octroi d'un délai équivalent), et en supposant que 50% des délais accordés conduisent à un paiement fractionné en 12 mensualités (hypothèse très haute) et en utilisant le même raisonnement pour l'IR et la taxe foncière, on obtient un nombre de paiement réévalué de la façon suivante :

Echéances	Nombre de cotes faisant l'objet d'un paiement en numéraire	Nombre de paiements en numéraires augmenté par le nombre de délais octroyés	Nombre de paiements en numéraires augmenté par le nombre de délais octroyés en supposant un paiement fractionné en 12 mensualités pour 50% des délais de TH et 25% des délais d'IR et de TF
IR	467 149	478 814	502 143
TF	464 819	467 265	472 156
TH	967 347	982 809	1 060 116
Total	1 899 316	1 928 887	2 034 414

En considérant qu'un agent peut traiter 72 paiements par jour, on peut estimer la charge de travail à 130 agents ETP par an (hypothèse haute). Cette charge est actuellement très saisonnière, puisque 60% est supportée sur les quatre derniers mois de l'année.

A l'avenir, il est probable que ce mode de règlement poursuivra sa marginalisation. Pour autant cette possibilité doit être maintenue par principe (valeur libératoire de la monnaie) et par commodité pour les usagers.

Compte tenu du nombre de postes comptables, et de la possibilité qui leur sera probablement laissée de continuer à percevoir les encaissements en numéraire, on peut estimer que la charge actuelle de 0,02 agent par poste et par an (93 agents ETP) pourra être assumée par des agents de guichet occupés aux tâches subsistantes (CEPL, épargne), ainsi que par des renforts ponctuels lors de la période d'échéance (dernier quadrimestre). En faisant une hypothèse de poursuite de la diminution du recours à ce mode de paiement, soit 1% des paiements en 2005, cela représenterait une charge de 46 agents ETP par an.

On pourrait aussi concevoir que le réseau comptable soit déchargé de cette tâche et que les contribuables souhaitant régler leurs impôts en numéraire utilisent la formule du mandat postal, dont la gratuité totale ou partielle serait à envisager.

*

Les besoins liés à l'encaissement des impôts et autres produits perçus par la DGCP sont résumés dans le tableau suivant. Les données transmises par la DGCP en novembre ont été intégrées dans la colonne de droite.

Répartition des agents d'encaissement par nature de paiement	Présentation Mission	%	Présentation de la DGCP
Numéraire	130	15%	
Chèques	400-680	68%	1 070
TIP	100	11%	25
Prélèvement à l'échéance	18-30	2%	18-30 ?
Mensualisation	20	2%	451*
Effectifs des Trésoreries générales (service liaison recouvrement) selon les hypothèses de la Direction Générale de la Comptabilité Publique	218		218
TOTAL	886-1 178	100%	1 782-1 794
dont PNC	670 - 960		1 564 - 1 576

* la DGCP intègre les relations avec le public, ce qui explique pour partie la différence dans le total.

D'après l'estimation de la mission, le besoin total serait compris entre 670 et 960 agents ETP dans les PCNC, et entre 886 et 1 178 agents en intégrant les effectifs des postes centralisateurs (hors relations avec le public pour l'ensemble du réseau de la DGCP). Ce résultat est inférieur à l'estimation du barème des points charges (1 070 agents ETP uniquement pour les chèques, soit encore 999 pour les chèques après un retraitement intégrant la croissance des moyens modernes de paiement).

La croissance des moyens modernes de paiement et le transfert de la charge de gestion d'une partie importante des chèques des PCNC vers les postes centralisateurs expliquent en partie cette différence et l'ampleur de la fourchette retenue ici.

*

II. Mise en place des centres d'encaissement

A. Périmètre d'activité.

Les centres d'encaissement seraient compétent pour traiter les impôts d'Etat, les produits locaux, les produits divers, les amendes et probablement aussi la redevance.

S'agissant des impôts autoliquidés, l'intégration ou non de la TVA est une question non tranchée entre la DGCP et la DGI. La Direction Générale des Impôts estime qu'il convient de maintenir le dispositif actuel, selon lequel la déclaration est déposée en même temps que le moyen de paiement au CDI, à la fois par souci de commodité pour l'utilisateur (un seul envoi, une seule adresse), et pour l'administration : les contrôles et les relances sont facilités par l'examen simultané des deux documents.

La DGCP estime pour sa part que le souci d'un encaissement rapide des recettes de l'Etat implique de concentrer l'ensemble des moyens de paiement matériels (TIP et chèques) dans les centres d'encaissement.

Cette question sera résolue quand le paiement de la TVA par virement sera rendu obligatoire quels que soient les montants concernés (ce qui semble la voie vers laquelle on s'achemine, le seuil de paiement obligatoire par virement passant ainsi de 10 MF de chiffre d'affaires hors taxe à 5 MF pour l'an 2000).

Dans la période intermédiaire, il serait néanmoins possible de concilier ces deux approches si les applications informatiques du recouvrement permettaient un traitement des opérations et une restitution de l'information en temps réel. Les agents des CDI pourraient ainsi consulter les paiements sur leurs écrans tout en effectuant le contrôle de la déclaration. Toutefois, cela impliquerait une refonte des applications du recouvrement, qui ne pourra vraisemblablement pas être totalement faite à l'horizon de 2003.

L'exemple de l'URSSAF permet d'envisager une solution plus adaptée, pour la TVA, que celle du centre d'encaissement. Les services de l'URSSAF reçoivent également une déclaration couplée d'un moyen de paiement. Après vérification de l'égalité entre les cotisations déclarées et les montants payés, les moyens de paiement sont regroupés et traités en priorité. Le délai de traitement interne est ainsi évalué à 0,1 jour, auquel s'ajoute un délai de " vidage " de 1,2 jours, entre la remise des chèques aux établissements financiers et le positionnement des sommes sur les comptes des URSSAF. En attendant de pouvoir disposer d'une lecture en temps réel des chèques encaissés, le maintien du couplage déclaration-moyen de paiement pourrait donc être compatible avec le système actuel, pourvu que la DGI améliore les délais d'encaissement, qui sont actuellement élevés : 3,9 jours en moyenne.

B. Description technique

La finalité d'un centre d'encaissement est de gérer l'ensemble des moyens de paiement impliquant un traitement industriel, c'est-à-dire les moyens matériels (chèques, TIP). La réception des paiements en numéraire est naturellement exclue du périmètre en raison de l'exigence de proximité.

De même, les procédures totalement dématérialisées (virements, prélèvements à échéance, mensualisation, télépaiement), n'impliquent aucun détour par un centre d'encaissement : il s'agit d'un mouvement comptable d'une banque vers le compte du Trésor à la Banque de France, le seul traitement à faire étant la vérification de l'ordre de prélèvement donné par le contribuable, et l'apurement des restes à payer.

L'activité des centres d'encaissement ne devrait donc pas être étendue outre mesure à la comptabilité du recouvrement, puisque des pans de cette activité leur échappent, et ce de façon croissante (diminution des TIP et des chèques), à moins d'en faire les gestionnaires de premier niveau de la comptabilité du recouvrement, ce qui est un choix d'organisation possible. Le cantonnement de ces centres aux opérations matérielles et aux imputations comptables dans les fichiers du recouvrement semble une option préférable.

Les centres d'encaissement auraient vocation à gérer tous les impôts, avec une exception : les impositions auto-liquidées, pour lesquelles le fait de joindre la déclaration au paiement permet un contrôle sur pièce plus facile qu'un envoi séparé de ces deux pièces.

Compte tenu de la forte saisonnalité des encaissements des impôts (60% de l'activité concentrée sur le dernier quadrimestre), il serait souhaitable de confier à ces centres d'encaissement les autres impositions : amende, produits divers, produits locaux. La redevance pourrait également être perçue par ces centres. A tout le moins, une coordination doit être recherchée avec le service de la redevance : ainsi certains centres d'encaissement pourraient être constitués à partir des installations des centres traitant actuellement la redevance.

L'intérêt des centres d'encaissement est de réaliser des économies d'échelle grâce à l'industrialisation du traitement des moyens de paiement. Pour cela, il est nécessaire d'installer des équipements lourds : tri et ouverture de courrier, lecteurs optiques pour la reconnaissance des TIP, la mise en forme des chèques, et la constitution des mouvements de mise à jour des fichiers des redevables.

L'efficacité peut également être améliorée par la normalisation et le tri sélectif du courrier par avant même son arrivée dans les centres (par la Poste) grâce à des enveloppes préidentifiées et dotées d'un système de tri en fonction des montants des impositions.

C. Description des mécanismes comptables.

Trois types d'opérations comptables doivent être assurés par les centres d'encaissement : l'alimentation du compte courant du Trésor à la Banque de France, l'imputation des recettes dans la comptabilité de l'Etat, et la mise à jour du compte du contribuable. Un traitement en temps réel est nécessaire, aussi bien par souci pour la trésorerie de l'Etat que pour assurer un retour rapide de l'information aux agents et aux contribuables. Cela constituerait un progrès par rapport à la situation actuelle, caractérisée par une hétérogénéité des pratiques

La DGCP propose le mécanisme comptable suivant. La remise des moyens de paiement (chèques et TIP) à la Banque de France serait immédiate, avec éventuellement un traitement différencié pour les jours de pointe correspondant aux échéances importantes. Le centre d'encaissement générerait une écriture au niveau de la Trésorerie générale de rattachement (débit 51, crédit 411-7, compte réservoir). L'imputation définitive dans les comptes de la comptabilité générale de l'Etat, actuellement effectuée de façon hebdomadaire, serait réalisée au jour le jour, par éclatement du compte réservoir entre les différents impôts et produits.

La mise à jour du compte du contribuable (apurement des cotes d'impôt), qui peut aujourd'hui être faite deux fois par semaine, serait aussi réalisée quotidiennement. Cela implique d'améliorer en parallèle les applications du recouvrement, pour passer du système de traitements *batch* (groupement des opérations) au système de traitement en continu des opérations.

Concernant les prestations de service effectuées pour d'autres administrations financières, l'encaissement pourrait également être constaté dans un compte tampon spécialisé par administration, l'imputation définitive dans les comptes de la Trésorerie générale intervenant après un aller et retour entre la Trésorerie générale et ces organismes par le canal des comptes de liaison existants. Un système plus simple faisant l'économie de cet aller et retour pourrait probablement être envisagé : imputation directe et définitive dans les comptes de la Trésorerie générale, transmission de l'information financière aux organismes bénéficiaires des recettes (nature de l'opération, date et montant).

D. Adaptation du régime de la responsabilité des comptables

Les comptables des PCNC sont actuellement responsables des cotes qu'ils ont " pris en charge ", c'est-à-dire de l'ensemble des cotes des contribuables de leur ressort territorial. Le fait que les services liaison-recouvrement soient actuellement chargés de recevoir et de traiter les TIP, et de plus en plus les chèques, se rapportant à des contribuables de leur responsabilité, s'est jusqu'ici effectuée sous la forme d'une prestation de service, sans incidence sur le régime de responsabilité. Les comptables non centralisateurs restent donc dépositaires de la responsabilité du recouvrement, même si des incidents se produisent dans le traitement des moyens de paiement dans un service dont ils ne sont pas responsables.

Si les centres d'encaissement étaient chargés de traiter l'ensemble des moyens de paiement scripturaires, il serait logique de revoir cette organisation, pour ne confier aux structures responsables du recouvrement, que la responsabilité du recouvrement des cotes non payées à l'échéance. Inversement, il serait souhaitable d'investir les comptables placés à la tête des centres d'encaissement d'une responsabilité propre sur le traitement du recouvrement spontané, au titre de la tenue de la caisse, de la comptabilité, et des premiers actes de recouvrement pouvant faire l'objet d'un traitement industriel (envoi des lettres de rappel, des commandements, voire, éventuellement, des ATD).

Dans ce nouveau système, les agents responsables des structures chargées du recouvrement amiable et forcé (quelles que soient ces structures, et même dans un système intégrant l'assiette et le recouvrement), auraient la qualification de comptable public et seraient soumis au régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire sur les cotes non payées au moment de leur prise en charge, lors du " basculement " en provenance des centres d'encaissement.

Cette solution est respectueuse du droit de la responsabilité pécuniaire et personnelle, qui s'applique à tous les agents chargés du maniement des fonds publics, quelle que soit leur administration d'appartenance. Toute autre solution, notamment le remplacement de la responsabilité personnelle et pécuniaire par le régime de droit commun de la responsabilité, applicable à tout fonctionnaire et

sanctionné par le régime disciplinaire (faute de service), passe par l'adoption d'un texte de loi. Bien que la responsabilité pécuniaire soit en pratique d'une effectivité faible, il ne faut pas négliger son rôle dissuasif.

E. Evaluation de la charge de gestion.

La mise en place des centres d'encaissement impliquera des besoins en personnels qui résulteront des choix effectués concernant :

- le nombre de centres : entre un et cinq, vraisemblablement trois.
- l'évolution des différents modes de paiement, elle-même fonction de :
- l'évolution des comportements
- l'évolution de la réglementation (exemple : retenue à la source, incitation à la mensualisation, au prélèvement à échéance, au télépaiement, etc)
- la nature des matériels
- la contrainte sociale (déplacement d'agents vers les centres)

Les projections ci-dessous sont par essence imparfaites et présentent trop d'incertitudes pour pouvoir faire l'objet d'un chiffrage budgétaire.

1. Evaluation des effectifs des centres d'encaissement.

Les centres d'encaissement sont une structure nouvelle pour la DGCP. Le service le plus proche est celui de la redevance audiovisuelle. D'autres éléments de comparaison peuvent être trouvés dans des organismes publics et privés.

a. Eléments de comparaison

- **Le service de la redevance audiovisuelle**

Le service de la redevance, compte actuellement 151 agents affectés aux tâches d'encaissement et d'imputation comptable, pour une charge de travail évaluée à 7,9 millions de chèques, 7,8 M de TIP, d'où un rapport d'un agent pour 104 000 opérations d'encaissement (chèque et TIP)

- **France Télécom**

Le centre d'encaissement d'Orléans gère 11 millions de chèques par an et 36 millions de factures avec 117 personnes, compétentes à la fois pour l'ouverture du courrier, la reconnaissance des montants, le post-marquage des chèques, la constitution des fichiers clients et la vérification des lots pour remise en banque. Le ratio est ici d'un agent pour 217 000 opérations d'encaissement.

b. Evaluation pour la DGCP

- **Evaluation hors TVA**

Le rapport d'audit sur les conditions de fonctionnement des services de liaison recouvrement (SLRec) évaluait en 1998 les besoins en personnel sur la base d'un schéma de 10 centres d'encaissement : son estimation était de 8 agents ETP par centre, plus 12 agents employés en renfort pendant les 60 derniers jours de l'année, soit, pour un effectif permanent total de 80 agents ETP, plus 240 agents-mois ou encore, en faisant l'hypothèse d'un étalement du calendrier fiscal, de 100 agents ETP par an.

Cela suppose un fonctionnement opérationnel de la lecture automatique des chèques. Actuellement cette lecture automatique existe à France Télécom, mais le taux d'erreurs semble important.

Besoin lié aux centres d'encaissement	Effectif total national
Besoin total actuel (en appliquant les ratio service de redevance et FT)	entre 300 et 700 agents
Besoin total après automatisation de la lecture des chèques	100 agents

- **Evaluation avec la TVA**

Si les centres d'encaissement devaient aussi gérer les chèques de la TVA, ce qui n'est pas recommandé par la mission compte tenu de la nécessité de pouvoir rapprocher la déclaration du paiement pour effectuer des relances précoces, il faudrait compter avec un nombre plus important d'agents.

L'intégration des impôts payés dans le réseau de la Direction Générale des Impôts dans le dispositif impliquerait de valoriser la charge de travail afférente au traitement des moyens de paiement correspondant. En terme de montants, le mode de paiement le plus utilisé est le virement : 63% des montants recouverts par la Direction Générale des Impôts le sont sous la forme du virement, proportion qui pourrait être étendue, d'après la DGI, à 85 % en l'an 2000, du fait de l'abaissement du seuil de virement obligatoire. Parmi ces entreprises figurent les sociétés qui seront gérées par direction des grandes entreprises (DGE), soit environ 17 000 entreprises, représentant 0,6% de leur nombre mais la moitié des recettes de TVA et d'IS.

S'agissant du nombre de paiements, de qui dépend la valorisation des tâches d'encaissement, la Direction Générale des Impôts ne connaît pas avec précision le nombre de moyens de paiement scripturaires qu'elle encaisse. Son évaluation est de 24 millions de chèques, contre 1 million de paiements par virement, nombre qui pourrait être porté à 2 millions en l'an 2000.

En utilisant successivement le ratio de France Télécom, puis celui du service de la redevance, le besoin peut être évalué entre 106 et 221 emplois équivalent temps plein dans le régime actuel, et probablement moins de la moitié avec un régime de tri et de lecture automatique des chèques.

Des études supplémentaires devraient être faites pour préciser les besoins, au vu du fonctionnement du centre de Créteil.

2. Investissements à prévoir

Les investissements à prévoir en matériel concernent les machines à trier et ouvrir le courrier, mais aussi les lecteurs optiques (bien qu'une partie de ceux-ci soient disponibles dans les Trésoreries générales).

Sur la base de renseignements collectés auprès des principaux fournisseurs (OPEX, VITADRESSE), la DGCP évalue le coût d'acquisition à 1,5 MF par trieuse et à 2,4 MF par extracteuse, ce qui, en supposant un amortissement sur cinq ans, représenterait un coût de traitement de 0,8 F par TIP dans la configuration actuelle (hors gestion de la TVA).

Au total, une concentration de l'encaissement dans 10 centres d'encaissement permettrait de ramener le coût de fonctionnement complet de tous les équipements à 13,5 MF par an, contre un coût de 20,5 MF actuellement constaté sur les seuls lecteurs optiques, disséminés sur tout le territoire.

F. Calendrier de mise en œuvre.

Les centres pourraient être tous mis en place à l'horizon 2003. Un centre sera expérimenté par la DGCP à compter de l'échéance de mars 2000 à partir du département informatique de Créteil.

En tout état de cause, ce calendrier devra être précisé au cours de l'année 2000, en fonction des options retenues et du bilan de l'expérimentation du centre de Créteil. Sous réserve de cet examen approfondi du besoin et des ressources disponibles, les appels d'offre pourraient être lancés et les mouvements de personnels organisés au début de l'année 2001, avec une mise en place progressive entre le deuxième semestre 2001 et le début de l'année 2002.

Le centre de Créteil accroîtrait son périmètre d'action à d'autres départements de la région parisienne, et les autres centres seraient créés, en bénéficiant des équipements déjà présent dans le réseau DGCP, et en particulier des centres du service de la redevance audiovisuelle, dont certains pourraient devenir des centres d'encaissement ministériels (Toulouse et Rennes).

G. Incidence des nouveaux moyens de paiement

La mise en place des centres d'encaissement doit être rapide, car les nouveaux moyens de paiement dématérialisés sont voués à progresser de façon rapide. Les virements bancaires permettent en effet de faire l'économie de structures lourdes requises par les traitements de moyens matériels de paiement.

Les virements sont actuellement obligatoires pour le règlement de l'IS supérieurs à 500 KF, et pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 10 MF (HT) pour la TVA, puis 5 MF en 2000. Depuis le 1^{er} janvier 1999, cette procédure a été rendue obligatoire pour tous les impôts (IR, TF, TH, TP) pour les versements supérieurs à 500 KF, contre 1 MF auparavant.

Ces modifications des comportements peuvent être accélérés par des mesures volontaristes, qui ne se limitent pas à l'obligation de recourir au virement. La mise en place de la retenue à la source se traduirait par un bouleversement de la structure des paiements. Le nombre de paiements serait considérablement réduit puisque les 2 à 3 millions d'employeurs (auxquels s'ajouteraient les titulaires de revenus non salariaux), se substitueraient aux 15 millions de contribuables aujourd'hui imposés individuellement à l'IR.

Une solution atténuée serait la mensualisation généralisée pour l'IR. En réservant une marge de sécurité de 10% (correspondant aux cas difficiles, ceux qui ne règlent pas leurs impôts à l'échéance aujourd'hui) cette option se traduirait par une charge de travail correspondant à 13 228 980 rôles. A titre d'exemple, en appliquant le taux de modification des contrats actuel (30%), la charge de travail en régime de croisière pourrait être évaluée à 14,5 agents ETP par an. Les autres impôts (TH, TF, TP) pourraient également être mensualisés, mais la faiblesse des montants unitaire moyens (TH, TF) conduit à préférer la solution du prélèvement à échéance.

Le télépaiement est cependant la solution la mieux à même de répondre au souci d'efficacité du recouvrement et de qualité de la relation avec le public. La Direction Générale des Impôts comme la Direction Générale de la Comptabilité Publique ont toutes les deux des projets innovants en ce domaine, qu'il conviendra de rendre compatibles afin d'éviter une concurrence entre projets et des doubles emplois de fonds publics.

La DGCP a prévu la réalisation en 2001 d'un serveur de télépaiement (SATELIT) qui permettra de recevoir les ordres de paiement, de délivrer des certificats de prise en charge, de transmettre à la Banque de France les fichiers de télépaiement, et, enfin, de transférer aux systèmes informatiques gestionnaires des dossiers des contribuables, les fichiers de mouvements pour intégration comptable. Le

point d'entrée de SATELIT serait unique pour tous les redevables, particuliers et entreprises, y compris pour les impôts autoliquidés, pour lesquels le paiement et la déclaration seraient envoyés simultanément.

Il va de soi que ce projet, qui s'inscrit dans le cadre plus large de la constitution d'un compte unique du contribuable pour sa seule partie recouvrement, devrait être intégré et réorienté dans la perspective de la constitution d'une informatique unique destinée à gérer l'ensemble du processus fiscal, de l'assiette au recouvrement, de façon à ce que les correspondants fiscaux uniques soient directement branchés sur ces applications.

Conclusion

La dématérialisation des modes de paiement est une tendance historique qui connaît une très forte accélération depuis l'apparition de l'informatique. Il est donc très probable que le chèque, tout comme le numéraire, soit progressivement marginalisé au cours de la prochaine décennie. Il en ira sans doute de même du TIP, qui laissera la place aux virements automatiques. L'introduction de la retenue à la source ne fera qu'accélérer cette disparition.

Dans ces conditions, il ne semble pas opportun de multiplier des structures lourdes de traitement des chèques. En faisant le choix d'une automatisation maximale des tâches, le nombre de centres d'encaissement utiles se réduit déjà fortement aujourd'hui, à structure de paiements inchangée : avec un total national de 80 agents permanents plus des vacataires en période de pointe, il est probable que deux à trois centres suffiraient.

ANNEXE 6.2.1

LA RETENUE A LA SOURCE :

Note rédigée le 11 décembre 1998 par la mission d'analyse comparative des administrations fiscales (Inspection générale des finances)

SOMMAIRE

I - Les administrations fiscales de tous les Etats visités par la mission utilisent un système de retenue à la source pour la gestion de l'impôt sur le revenu

- A. [La nature de la retenue à la source](#)
- B. [La retenue à la source est généralisée depuis longtemps dans tous les pays visités](#)
- C. [Des avantages considérables en termes de fonctionnement](#)
 - 1. [En termes de gestion](#)
 - 2. [En termes de rendement de l'impôt](#)
 - 3. [En termes de recouvrement et de trésorerie de l'Etat](#)
- D. [L'évolution de la structure de l'emploi salarié tend à réduire au moins marginalement l'intérêt de la retenue à la source.](#)

II. Les modalités matérielles de gestion de la retenue à la source

- A. [Le champ d'application de la retenue à la source](#)
- B. [Les règles de base de la retenue à la source](#)
- C. [Le calcul de la retenue à la source par l'employeur](#)
- D. [Le versement des acomptes mensuels et le recouvrement spontané de l'impôt sur le revenu](#)
- E. [La liquidation définitive de l'impôt \(déclaration de fin d'année\)](#)
- F. [Les enjeux en termes de contrôle](#)

III. Les conditions de succès du dispositif de gestion de la retenue à la source

- A. [En matière de gestion](#)
- B. [En matière législative](#)

La présente note a pour objet de décrire, à partir des visites réalisées par la mission dans neuf pays, la gestion des systèmes de retenue à la source par les administrations fiscales, ainsi que de faire le point sur certains aspects spécifiques de ces systèmes. La note porte principalement sur la retenue à la source sur les salaires, et ne traite que de façon incidente la question de son application aux autres types de revenus (retraites, revenus des valeurs mobilières...).

Outre les visites sur place, cette note s'appuie sur les constats du rapport particulier de MM. Marc SCHWARTZ et Denis SOUBEYRAN, sur " La retenue à la source et le recouvrement de l'impôt sur le revenu à l'étranger " (Conseil des Impôts, 1990), rapport quasi-exhaustif, qui doit seulement être actualisé sur certains points.

La première partie de la note constate la généralisation totale de la retenue à la source dans tous les pays visités et décrit les avantages mais aussi les limites rencontrées par ces pays dans l'utilisation de la retenue à la source.

La seconde partie présente les modalités matérielles de gestion de la retenue à la source dans les administrations fiscales visitées

La troisième partie, enfin, présente de façon liminaire et au vu des exemples étrangers les conditions devant être respectées pour la mise en œuvre de la retenue à la source en France, tant sur le point de la gestion que des adaptations législatives et réglementaires.

I - Les administrations fiscales de tous les Etats visités par la mission utilisent un système de retenue à la source pour la gestion de l'impôt sur le revenu

A. La nature de la retenue à la source

La retenue à la source combine deux aspects importants :

- **le prélèvement par un tiers collecteur** (la retenue par l'employeur de l'impôt dû sur le salaire de l'employé). Il s'agit là d'une méthode de gestion de l'impôt dû sur les traitements et salaires, qui offre le double avantage de limiter très fortement les risques de non-déclaration et d'accélérer la rentrée des recettes fiscales pour le Trésor public.

- **par conséquent, le transfert de l'administration aux employeurs d'une partie des coûts de gestion de l'impôt**, d'autant plus que la retenue calculée par l'employeur ne correspond généralement pas à l'application mécanique d'un taux aux salaires versés, mais tient compte d'autres éléments de la base d'imposition ; de plus, l'employeur procède à une première liquidation de l'impôt en fonction d'éléments déclarés (nombre d'enfants, abattements de base etc.). Les opérations de liquidation de l'impôt sont donc transférées partiellement vers les employeurs. Il existe d'ailleurs un second transfert, moins connu : le transfert des obligations des salariés (déclarations, paiements) vers les employeurs.

B. La retenue à la source est généralisée depuis longtemps dans tous les pays visités

La totalité des pays visités par la mission applique le système de retenue à la source pour une partie considérable des recettes fiscales totales

Tous les pays visités appliquent la retenue à la source sur les **salaires** ; la plupart l'appliquent également aux revenus de **pensions**. Au-delà des pays du benchmark, la mission ne connaît aucune exception à ce système dans les pays développés. Dans tous ces pays, la retenue à la source constitue le mode dominant de perception de l'impôt sur le revenu (au moins **70% des recettes**).

Le système est en vigueur partout depuis près d'un demi-siècle. Les pays visités ont tous instauré la retenue à la source depuis longtemps : Allemagne en 1920, Royaume Uni en 1944, Suède en 1947, Pays Bas en 1964, Danemark en 1970.

La France elle-même a connu le système du " stoppage à la source " de 1939 à 1948. Ce système, proche de celui qui prévaut aujourd'hui à l'étranger, a été supprimé à cause des effets inflationnistes prêtés à l'époque à la retenue à la source.

Aujourd'hui, **la France se singularise dans la non-application de la retenue à la source pour le prélèvement de l'impôt sur le revenu relatif aux salaires et pensions.** En revanche, la retenue à la source existe pour des montants bien plus importants, et porte sur :

- les cotisations sociales
- la CSG et la CRDS
- les revenus de valeurs mobilières (versés par une institution financière)
- les droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles, etc.

C. Des avantages considérables en termes de fonctionnement

1. En termes de gestion

Le principal avantage en terme de gestion tient à la limitation du nombre d'interlocuteurs de l'administration fiscale pour la perception de l'impôt, souvent par un facteur 20. Ainsi en Suède, moins de 300.000 entreprises assurent la collecte de l'essentiel de l'impôt sur le revenu de 6,5 millions de redevables soit 20 fois plus d'acteurs. La retenue à la source provoque donc mécaniquement une **diminution du nombre de paiements à traiter et une augmentation de leur montant unitaire, une diminution des acteurs économiques à suivre tant en matière de recouvrement que d'assiette.**

Les administrations fiscales qui mettent en œuvre la retenue à la source ont donc en général des coûts de gestion inférieurs à la France : la retenue à la source repose sur la même distinction que la TVA entre le redevable (l'employeur) et le contribuable final ; or la TVA est un impôt relativement facile à gérer et peu coûteux. La diminution du nombre de " correspondants " permet une baisse du coût unitaire de gestion, et/ou une amélioration de la qualité du service rendu.

En revanche, comme l'explication des procédures le montrera, les administrations fiscales pratiquant la retenue à la source doivent a priori accroître leurs efforts et leurs coûts en matière de service aux contribuables (relations avec les employeurs), du fait de l'accroissement des obligations pesant sur ces derniers.

2. En termes de rendement de l'impôt

Dans l'ensemble des pays ayant adopté la retenue à la source, le " rendement " de l'impôt sur le revenu est très supérieur à ce qu'il est en France. Au-delà des choix politiques portant sur la structure de l'impôt sur le revenu, plusieurs raisons, qui tiennent à la **meilleure acceptation par le contribuable du prélèvement à la source**, peuvent expliquer ce phénomène :

- le caractère beaucoup plus " indolore " de la retenue à la source, dont le recouvrement ne repose pas sur un acte volontaire du contribuable ;
- l'élimination des discordances temporelles entre le moment où le revenu est perçu et celui où il est soumis à l'impôt ;
- l'élimination des possibilités de fraude par sous-déclaration par le salarié des montants versés par un employeur.

3. En termes de recouvrement et de trésorerie de l'Etat

En France, les taux de recouvrement sur l'impôt sur le revenu sont nettement inférieurs aux taux de recouvrement des cotisations sociales retenues à la source ; indépendamment de la qualité de la gestion des administrations en cause, cette différence peut s'expliquer par la qualité du système de retenue à la source des cotisations sociales.

Le rythme de versement est en général mensuel, ce qui permet une alimentation plus rapide et plus lisse des caisses de l'Etat.

L'effet sur la trésorerie de l'Etat du passage de recettes faisant référence aux revenus de l'année précédente, à des recettes assises sur des revenus générés durant l'année courante est en outre positif, en cas d'augmentation du PIB nominal.

Le système peut aussi permettre de sécuriser le recouvrement : les interlocuteurs de l'administration fiscale sont des entreprises, pleinement substituées aux contribuables dans leurs obligations fiscales. Elles sont moins nombreuses donc a priori mieux suivies : les agents du recouvrement peuvent concentrer leurs efforts de relances et de poursuites sur un nombre limité d'objectifs rentables, plutôt que sur une pléiade d'individus.

A titre d'exemple, le système britannique est marqué par une forte sélectivité du recouvrement : relance des employeurs défaillants **dès le lendemain de l'échéance** pour les employeurs redevables de gros montants, jusqu'à un mois plus tard pour la dernière tranche.

Une telle politique suppose une informatique de qualité, et une liaison directe assiette-recouvrement (voire une intégration des deux fonctions), qui n'existent pas en France à l'heure actuelle.

D. L'évolution de la structure de l'emploi salarié tend à réduire au moins marginalement l'intérêt de la retenue à la source.

Comme cela a été signalé supra, **les systèmes étrangers de retenue à la source sont vieux** et ont le plus souvent été mis en place dans des contextes qui ne sont pas ceux d'aujourd'hui. On ne peut donc se prononcer sur les difficultés éventuelles de lancement (problème de la première année, etc.), d'ailleurs bien connues et explorées dans le rapport SCHWARTZ et le rapport général du conseil des impôts.

La mission benchmark a de surcroît constaté de façon assez nette l'érosion au moins marginale de l'intérêt de ce système, qui était d'une très grande efficacité dans les pays en question jusqu'au années 1970 du fait de la structure de l'emploi de l'époque : grande stabilité dans l'emploi des salariés, importance des très grandes entreprises, recours massif au CDI. Même si la retenue à la source n'est absolument pas remise en cause, plusieurs évolutions peuvent en réduire de façon partielle la pertinence :

- **développement du travail indépendant** (en Suède, les cotisations sociales relatives aux indépendants sont ainsi passées de 1,8% à 4,1% en l'espace de 3 ans) qui impose aux administrations fiscales des nouveaux modes de gestion beaucoup plus coûteux (mise en place en 1996 au Royaume-Uni d'un système déclaratif spécifique pour les indépendants, pour lesquels les coûts unitaires de gestion reconnus sont quatre fois supérieurs aux coûts des salariés traités par la retenue à la source) ;
- **moindre stabilité de l'emploi** : les salariés restent moins longtemps dans les entreprises, tandis que les salariés à employeurs multiples progressent rapidement ;

- développement de l'emploi désormais beaucoup plus localisé dans des **unités économiques de taille petite ou moyenne**, évolution tendant à diminuer le ratio " nombre moyen de salariés par employeur ", crucial pour la retenue à la source.

II. Les modalités matérielles de gestion de la retenue à la source

Il existe un modèle général de gestion de la retenue à la source, susceptible d'adaptations ponctuelles.

A. Le champ d'application de la retenue à la source

La retenue à la source visée dans la présente note s'applique aux salaires, et aux autres éléments de la rémunération versée par l'employeur (par exemple, les pourboires ou les avantages en nature). Le champ d'application est globalement identique selon les pays, certains y ajoutant toutefois les revenus de pensions, les prestations sociales etc.

Les revenus de valeurs mobilières ne sont pas couverts par le système, généralement parce qu'ils font l'objet d'une retenue à la source spécifique recouvrée par les institutions financières. Toutefois, après avoir pratiqué un prélèvement initial, certains pays, dont l'Allemagne, imposent néanmoins la déclaration en fin d'année de ces revenus, pris en compte pour le calcul de l'impôt progressif.

En revanche, les revenus du travail indépendant ainsi que les revenus fonciers ne sont a priori pas couverts par la retenue à la source. On signalera cependant l'existence, au Royaume Uni, d'un système (assez complexe, et en cours de mise en place) de retenue à la source dans le secteur de la construction, assis sur les paiements des donneurs d'ordres aux sous-traitants.

N'échappent donc à la retenue à la source que les revenus *non versés par une tierce partie*, et qui ne peuvent être connus que par une déclaration du contribuable. Il faut noter d'ailleurs qu'afin de réduire le risque de traitement inéquitable entre salariés (soumis à la retenue à la source sur salaires) et les travailleurs indépendants, **certain pays - dont les Etats Unis - imposent aux indépendants la même périodicité de versement de l'impôt (sous forme d'acomptes mensuels) qu'aux salariés**. Ils sont soumis à des intérêts de retard dissuasifs en cas de sous-estimation du montant de leurs acomptes. Les deux systèmes sont d'ailleurs définis par la même expression de " *pay as you go* " qui, au delà de la retenue à la source stricto sensu, renvoie au principe du *paiement simultané de l'impôt* au fur et à mesure que le revenu imposable est acquis.

B. Les règles de base de la retenue à la source

Dans tous les cas, le calcul de la retenue à la source se fonde sur trois éléments très simples :

- **une rémunération imposable** : il s'agit presque toujours du revenu salarial courant, qui offre l'avantage, par rapport à la situation française (l'impôt est assis sur les revenus de l'année précédente) d'adapter le montant de l'impôt dû aux évolutions de la situation financière du contribuable, en temps réel ;

- **un abattement de base** (dont le calcul, variable selon les différents pays, intègre à des degrés divers les éléments de personnalisation de l'impôt : nombre d'enfants, nombre de personnes à charge, déduction de frais professionnels, éventuellement déduction d'abattements spécifiques)

- **un taux d'imposition** : il s'agit d'un taux proportionnel représentatif du taux progressif issu du barème de l'impôt applicable au solde de la rémunération imposable moins l'abattement appliqué.

Le tableau ci-dessous (qui est emprunté au formulaire de tenue du compte fiscal servant à l'établissement de la retenue à la source en Irlande, le TDC), donne un exemple de la méthode utilisée :

Semaine	Rému. brute cumulée	Abattement cumulé	Rému. imposable	Taux (27%)	Impôt dû cumulé	Impôt retenu à la
1	100	55	45	0,27	12,2	12,2
2	200	110	90	0,27	24,3	24,3
3	300	165	135	0,27	36,5	36,5
4	400	220	180	0,27	48,6	48,6
...	...					

Dans la plupart des pays visités, la gestion de la retenue à la source repose sur trois opérations successives.

1) - la liquidation de la retenue par l'employeur, au vu d'éléments transmis par le contribuable et par l'administration

2) - le versement mensuel (en général) des sommes retenues par les employeurs au fisc, qui les impute sur les dossiers des contribuables

3) - la liquidation définitive de l'impôt, en fin d'année, qui passe en général par l'envoi d'une **déclaration** au fisc par le contribuable. Cette déclaration est souvent plus détaillée que la déclaration initiale. **Elle est exploitée par les services fiscaux, qui peuvent ainsi calculer le montant de la régularisation finale de l'impôt, en faveur ou en défaveur du contribuable.**

Ces étapes sont détaillées dans les paragraphes suivants

C. Le calcul de la retenue à la source par l'employeur

La procédure déclarative initiale

Afin de liquider les déclarations, les employeurs reçoivent dans tous les pays des éléments de l'administration fiscale : éléments de réglementation générale, barèmes et taux applicables. Il existe cependant deux modèles de gestion différents du système de retenue à la source, chacun marqué par un degré d'implication différent des services fiscaux.

Dans le système le plus répandu (modèle américain ou néerlandais), **les salariés doivent faire une déclaration annuelle à leur employeur** en début d'année (situation familiale, montant estimé des déductions et des revenus annexes) ; cette déclaration est volontairement simple, et ne prend pas en compte toutes les déductions légales. Elle ne tient compte que des éléments de personnalisation de l'impôt qui ne sont pas confidentiels et peuvent être portés à la connaissance de l'employeur : statut familial, nombre d'enfants, régime de remboursement de frais, etc. (en aucun cas dans aux partis politiques). Pour les éléments dont il a connaissance, l'employeur est tenu au secret fiscal.

Il existe un modèle alternatif, dans les pays ne disposant pas de système d'impôt auto-liquidé général (telle l'Irlande), qui font l'impasse sur la déclaration initiale par le contribuable : **les éléments servant à la liquidation de la retenue proviennent exclusivement de l'administration fiscale**. En Irlande, l'administration fiscale calcule en début d'année un abattement de base, calculé en fonction de la situation familiale, qui a pour but de permettre un ajustement aussi précis que possible entre le montant de l'impôt dû à la fin de l'année et le montant de l'impôt prélevé à la source.

Les deux modèles de gestion évoqués (déclaration initiale ou pas) influent surtout sur le partage des tâches employeur / administration fiscale / contribuable. Ils ne doivent pourtant pas être opposés : les cas des pays visités s'inscrivent dans un continuum (existence d'un modèle intermédiaire - Royaume Uni - où le salarié transmet sa déclaration initiale à l'administration, qui la retraite et ne transmet à l'employeur que le montant brut de l'abattement à pratiquer, etc.).

Dans le système sans déclaration initiale à l'employeur, les services fiscaux conservent des tâches de gestion importantes des obligations déclaratives au cours de l'année : ils communiquent à l'employeur en début d'année le montant de l'abattement de base calculé par l'administration, et le recalculent le cas échéant en cours d'année (cf. infra) en cas de changement de situation. Ils transmettent à l'employeur des formulaires de " tenue du compte fiscal et de la retenue " (cf. le *Tax Deduction Card* en Irlande), pré-remplis en partie. Dans ce système, l'employeur est avant tout un collecteur, ainsi qu'un pourvoyeur d'informations pour l'administration fiscale

A l'inverse, dans le système à déclaration initiale, l'employeur réalise une vraie pré-liquidation de l'impôt, qui fait de lui l'auxiliaire de l'administration fiscale : celle-ci n'a pas à intervenir, sauf exceptions, dans la gestion de l'impôt avant la déclaration définitive.

Les deux modèles ont en commun un mode de calcul des retenues à la source, qui doit aboutir, si possible, à une égalité en fin d'année entre le total de l'impôt dû et le total des versements effectués. En Irlande et au Royaume Uni, le système cumulatif permet d'atteindre une égalité parfaite entre les deux montants dans un nombre de cas non négligeable.

D'autres pays offrent un plus grand degré de liberté aux contribuables. Aux Etats Unis, où le calcul initial s'effectue sous l'entière responsabilité du contribuable, des sanctions sont applicables aux contribuables n'ayant pas fait en sorte que 90 % au minimum du montant dû ait été retenu à la source durant l'année. Dans tous les cas, le défaut de déclaration de la part du salarié est sanctionné (aux Etats Unis, le non déclarant sera considéré comme célibataire sans enfants et sans déduction).

La déclaration annuelle doit être renouvelée en cours d'année (soit à l'employeur, soit à l'administration fiscale), afin de signaler les changements de situation personnelle.

L'intégration des éléments de personnalisation de l'impôt

On notera, dans tous les cas, que le calcul de la retenue à la source ne saurait être parfait, du fait de difficultés structurelles : pluralité de revenus, et surtout modalités d'imposition du foyer fiscal.

Il va de soi que la retenue à la source s'accommode mieux, a priori, d'un système d'imposition séparée (système obligatoire aux Pays Bas et au Royaume Uni). Toutefois, rien n'empêche son application à un système d'imposition du foyer, voire d'un mécanisme de quotient conjugal et familial. Dans un tel cas, on aura, si aucun correctif n'est apporté au mécanisme de base :

- soit un excédent de retenue en fin d'année si les deux revenus sont de niveau très différent ;
- soit une insuffisance de retenue si les deux revenus sont de niveau proche ou équivalent.

Il existe cependant des systèmes variés permettant une meilleure prise en compte de l'effet du quotient familial dès le calcul de la retenue à la source. Ainsi, aux Etats Unis, où le foyer peut être imposé sur option, des tables sont préparées par l'administration fiscale qui modulent le montant de l'abattement applicable au chef de foyer déclarant en fonction des revenus de son conjoint. Parallèlement, il existe (pour le calcul de la retenue à la source, et non de l'impôt lui-même) un barème spécifique " personnes mariées ", qui s'applique aux revenus du chef de foyer déclarant (les tranches du barème sont plus larges et atténuent la progressivité, afin de reproduire l'effet de l'imposition conjointe).

L'Allemagne a opté pour un système différent, mais d'effet équivalent, qui permet à l'un des conjoints de concentrer sur son revenu l'ensemble des déductions liées au foyer, l'autre se voyant appliquer une retenue standard.

D. Le versement des acomptes mensuels et le recouvrement spontané de l'impôt sur le revenu

Le détail des procédures rencontrées n'appelle pas de commentaires particuliers, et se rattache davantage à la problématique de la gestion du recouvrement spontané par l'administration fiscale. On notera simplement que les pays pratiquant la retenue à la source disposent souvent d'une législation spécifique applicable aux employeurs qui pratiqueraient la " rétention " des retenues non reversées à l'Etat : des procédures plus rapides et des sanctions plus sévères (éventuellement pénales) sont souvent prévues à leur encontre.

On relèvera les points suivants, relatifs au contrôle des déclarations des employeurs par les services fiscaux :

- les employeurs transmettent des déclarations simplifiées de retenues effectuées, avec leurs versements à l'administration fiscale
- le contrôle des déclarations et des paiements effectués sous le régime de la retenue à la source s'assimile aux contrôles effectués en France par la DGI en matière de TVA. Les administrations fiscales des pays visités ont mis en place des systèmes de suivi et de relance rapide en matière de :
 - **paiements** (la conformité du paiement au montant déclaré doit être vérifiée rapidement, et les relances intervenir dès que possible).
 - **non déclaration** : comme pour la TVA, **la relance des défailants constitue un point critique du contrôle.**
 - **sous-déclaration** : les administrations fiscales des pays à retenue à la source utilisent des procédures de contrôle variées, qui peuvent se ramener à deux grandes méthodes, d'ailleurs cumulables :
 - **le contrôle de la cohérence des éléments déclarés** : les applications de traitement des déclarations de retenue à la source permettent en général d'identifier les variations importantes dans les montants versés au fisc, afin d'examiner la cohérence des déclarations des employeurs ;
 - **l'institution d'une procédure spécifique de contrôle sur place** : au Royaume Uni, au-delà des vérifications de comptabilité proprement dite, a été instituée une forme de contrôle fiscal externe allégé et concomitant, qui porte uniquement sur la fiabilité des déclarations et des versements de retenue à la source. Les vérificateurs se rendent dans les entreprises et examinent les documents comptables afin d'identifier les cas de retenue à la source collectée et non reversée à l'Etat, et afin de procéder à un contrôle rapide du livre de paie, permettant d'identifier rapidement les sous-déclarations de rémunération taxable. Ces vérificateurs travaillent en liaison étroite avec les services de recouvrement, voire en dépendent.

E. La liquidation définitive de l'impôt (déclaration de fin d'année)

Gestion des obligations déclaratives

Dans la quasi-totalité des pays visités, la gestion en continu de la retenue à la source par l'employeur ne supprime pas l'obligation pour le salarié de produire une déclaration définitive de revenus. Cette déclaration est notamment essentielle pour permettre une personnalisation plus fine de l'impôt sur le revenu (prise en compte de l'ensemble des revenus, des déductions, réductions et crédits d'impôt spécifiques etc.).

La déclaration de revenus des salariés s'accompagne toujours de la production, par l'employeur, d'une déclaration définitive des salaires versés et retenues à la source pratiquées (proche de la DADS), établie par les employeurs. Le rapprochement informatique des deux déclarations permet d'automatiser les contrôles de type " montant sur montant ". Au Canada, ce contrôle croisé est systématique avant l'envoi de l'avis d'imposition : c'est dire que la rectification des erreurs de déclarations peut être faite à l'initiative de l'administration, et ne passe pas par une procédure lourde de redressement.

La déclaration des retenues à la source peut éventuellement faire l'objet de contrôles croisés avec la déclaration transmise par l'employeur au titre des cotisations sociales retenues à la source.

Enfin, la transmission directe à l'administration des revenus versés par les employeurs permet de systématiser la méthode de la " déclaration pré-renseignée ", suédo-danoise : elle consiste à envoyer aux contribuables une déclaration provisoire contenant les informations relatives à l'ensemble des revenus versés par des tiers, et déclarés directement par ceux-ci à l'administration. Les contribuables n'ont qu'à signer la déclaration s'ils l'acceptent, ou à la contester de façon motivée.

Modalités de liquidation du solde d'impôt dû

La liquidation définitive de l'impôt exigible, opérée soit par l'administration fiscale, soit par le contribuable sous le contrôle des services fiscaux, aboutit soit à un solde nul (cas des contribuables à revenus simples, pour lesquels le montant retenu au cours de l'année correspond exactement au montant exigible en fin d'année), soit à un crédit d'impôt remboursable au contribuable, soit à un solde à régulariser.

La régularisation de ce solde peut s'effectuer de deux manières :

- dans un nombre limité de pays, l'administration fiscale, après traitement des déclarations, calcule le solde dû et

émet alors un avis d'imposition envoyé au contribuable, selon une technique de recouvrement qui s'assimile à celle du rôle français ;

- dans la plupart des pays visités, l'impôt est auto-liquidé (*self assessment*) : c'est dire que le contribuable, en fin d'année, ne se contente pas, comme en France, de remplir une déclaration permettant à l'administration d'asseoir l'impôt au vu des éléments déclarés. Il procède au contraire de lui-même au calcul de l'impôt dû, et, en cas de solde à verser, il doit envoyer de lui-même le paiement avec la déclaration. L'administration fiscale contrôle ce calcul ; dans certains pays, elle le valide ou l'infirme explicitement en envoyant au contribuable un montant d'impôt dû définitif (*Final Assessment*), rapprochant ainsi le second modèle de la méthode de l'avis d'imposition.

F. Les enjeux en termes de contrôle

- Les contrôles de base à opérer par les services sont simples, mais supposent une informatique adaptée

- contrôle de l'immatriculation des entreprises
- contrôle de la coïncidence des déclarations et des paiements
- recoupement des récapitulatifs de salaires versés transis par les employeurs régulièrement (annuellement, mais trimestriellement dans certains pays), avec les éléments déclarés par le salarié. A noter que, du fait du coût que cette formalité entraînerait pour les entreprises, **aucun Etat n'impose aux entreprises de fournir un état détaillé par salarié des retenues effectuées lors du versement périodique des fonds ;**
- les autres contrôles effectués après le dépôt de la déclaration définitive sont classiques (vérification de la réalité des personnes à charge etc.)

Ces contrôles supposent une utilisation massive de l'informatique, ainsi qu'une bonne centralisation des informations sur les contribuables, qui n'existe pas partout : ainsi, aux Etats Unis, le système actuel impose aux entreprises de transmettre d'abord à l'administration de la sécurité sociale leurs récapitulatifs de fin d'année des salaires versés. Les données sont ensuite retransmises à l'administration fiscale par la sécurité sociale. Cette dérivation entraîne un décalage fréquent des contrôles croisés par rapport à la liquidation définitive de l'impôt, et alourdit donc le travail de contrôles sur pièces.

- Le contrôle concomitant : le problème des changements d'employeur

Ce problème n'est pas si dirimant qu'il paraît, dès lors qu'on prend conscience que l'employeur n'est que le teneur de compte (compte fiscal) de ses employés, et que ceux-ci peuvent être transférés de même que des comptes bancaires.

On peut prendre pour exemple le système irlandais, qui résout la question en posant le principe de la tenue indifférenciée du compte fiscal au moyen d'un formulaire de liaison entre employeurs, et entre ceux-ci et l'administration fiscale (certificat de prise ou de rupture d'emploi).

Tout employeur tient à jour pour l'année des dossiers de situation fiscale de ses employés sur une base cumulative.

Si un employé quitte cet employeur, il lui est remis un formulaire établissant la situation de son compte fiscal : y figurent le montant de salaires assujettis pour la durée d'emploi, le montant de la retenue calculée, le montant de la retenue effectuée.

Lorsque l'employé retrouve un nouvel emploi, il remet ce formulaire à son nouvel employeur qui, en fonction des nouveaux éléments de rémunération, peut reprendre sans difficulté la tenue du compte fiscal de l'employé. Le formulaire contient, notamment, le montant de l'abattement de base appliqué au salarié. Sur cette base, l'employeur liquide une retenue à la source provisoire et attend des services fiscaux la liquidation définitive de la retenue (cas irlandais sans auto-liquidation), ou bien réajuste le calcul de la retenue de lui-même, en fonction des nouveaux éléments dont il dispose (ainsi, si la rémunération est inférieure dans le nouveau contrat de travail, l'employeur peut ne rien retenir jusqu'à la fin de l'année, afin d'ajuster les versements effectués au montant effectivement dû ; bien entendu, ce n'est qu'avec la déclaration de fin d'année que des crédits et des remboursements d'impôts peuvent être demandés à l'administration fiscale).

- Le problème des salariés multi-employeurs et des autres sources de revenus

Ce problème n'est sur le fond guère distinct de celui que pose l'imposition des conjoints (cf. supra).

Le modèle le plus simple est celui des Etats Unis : le contribuable déclare en début d'année le montant prévisionnel de ses revenus annexes, et le calcul de la retenue est appliqué par l'employeur de " référence " à l'ensemble des revenus déclarés.

En Allemagne, en revanche, le salarié se voit appliquer le mécanisme de la retenue à la source par chaque employeur distinct, avec des mécanismes régulateurs permettant d'approcher autant que possible le montant réel de l'impôt dû.

Ces mécanismes peuvent être transposés au cas des retraités multi-pensionnés.

- Le contrôle de l'administration fiscale sur les remboursements d'impôt

Dans la plupart des Etats, la déclaration de fin d'année - parce qu'elle est plus détaillée et tient mieux compte à la fois de la personnalisation de l'impôt et des possibilités de déductions du revenu imposable et de réductions d'impôt - engendre mécaniquement un solde " trop versé / solde dû par les contribuables " en faveur des contribuables, et implique donc un fort volume de remboursements d'impôts à contrôler et à émettre par l'administration fiscale dans des délais limités (45 jours aux Etats-Unis), au delà desquels des intérêts créditeurs sont dûs aux salariés.

L'analyse de l'expérience américaine, où les remboursements avoisinent 15% des recettes brutes, suggère que cette phase de remboursement est critique, notamment en matière de contrôles. L'administration fiscale joue le rôle d'un organisme payeur, et doit donc se doter de capacités massives de traitements automatisés des déclarations avant la liquidation des remboursements.

III. Les conditions de succès du dispositif de gestion de la retenue à la source

A. En matière de gestion

- Un système d'identifiant unique

Ce numéro d'identifiant national - à la fois fiscal et social - qui existe dans 7 pays visités sur 9, permet de construire un système informatique intégré au niveau national, articulé autour des numéro du contribuable et de l'employeur, de centraliser les renseignements et de faciliter leur exploitation en temps utile. En cas de transmission des données par voie électronique - modalité de transmission des déclarations en fort accroissement dans la plupart des pays visités - un tel numéro unique est à peu près indispensable.

- Une intégration, ou du moins de très bonnes liaisons entre assiette et recouvrement spontané

La bonne gestion d'un système de retenue à la source suppose, dans la quasi-totalité des pays visités, une gestion conjointe du respect des obligations déclaratives et des obligations en matière de paiement. C'est en effet à partir du même fichier que le respect des deux obligations peut être vérifié, et comme indiqué plus haut, l'appariement des deux séries de données est indispensable afin d'avoir un contrôle réactif et efficace. Le système français - unique dans les pays développés, et d'ailleurs limité aux impôts, à l'exclusion des cotisations sociales - de séparation de l'assiette et du recouvrement de l'impôt direct, se prête donc moins bien que d'autres à la bonne gestion de la retenue à la source, sauf à mettre en place des mécanismes de liaison très performants.

- La prise en compte du problème des coûts externes imposés aux entreprises

Les coûts de gestion supplémentaires (*compliance costs*) imposés aux entreprises sont à coup sûr élevés, notamment en cas de passage brutal à un système de retenue à la source (modification des logiciels de paie, etc.). La résolution de ce problème implique, de la part des administrations fiscales, une double réponse :

- les coûts supplémentaires peuvent justifier, comme cela se pratique dans certains pays, **l'octroi d'une contrepartie sous la forme d'un avantage de trésorerie** : les employeurs sont autorisés à conserver quelques jours (jusqu'à 15, comme au Royaume Uni et en Italie, 9 en Irlande) les sommes retenues sur la paie de leurs salariés. Aux Etats Unis, il existe d'ailleurs, afin de tenir compte de la situation spécifique des PME, un système de jours de valeur modulables en fonction de la taille des versements des entreprises : les employeurs faisant les versements les plus faibles sont autorisés à conserver les fonds plus longtemps. L'Allemagne a, quant à elle, un régime dérogatoire de versement trimestriel pour les petites entreprises.
- **les administrations gérant la retenue à la source (DGI et DGCP) devront se doter d'une capacité de service à la clientèle** (en l'occurrence, les employeurs) considérable, afin d'assurer dans de bonnes conditions la gestion du dispositif : travail d'information, mise à disposition de formulaires, capacité de réponse rapide aux questions des employeurs etc. Dans le même temps, les demandes formulées par les contribuables individuels s'atténueront sans doute, sans pour autant disparaître.

Par rapport à la situation française actuelle, où la fonction de service à la clientèle, notamment en direction des employeurs, est très peu développée, une telle exigence imposera une réorganisation très substantielle.

- Une intégration de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu avec celle des cotisations sociales

Dans une démarche de simplification, certains Etats ont fusionné :

- la déclaration annuelle des salaires versés et retenus pratiquées avec celle que les employeurs doivent transmettre à la sécurité sociale pour le calcul des cotisations sociales retenues à la source (cas de l'Italie) ;
- le versement des deux types de retenues à la source (cas de la majorité des pays, où les cotisations sociales sont recouvrées par l'administration fiscale) ;
- à défaut de fusion, certains pays sont en train de rapprocher les assiettes fiscale et sociale. Il va de soi que les Etats dans lesquels une administration unique est chargée du recouvrement des acomptes d'impôt retenu à la source et des cotisations sociales sont mieux placés pour mettre en œuvre cette réforme.

Au total, le bon fonctionnement d'un système de retenue à la source impose des **changements organisationnels**, dont les deux premiers sont quasi-indispensables en matière de gestion (les deux autres sont facultatifs mais importants pour l'acceptation du dispositif par les entreprises).

B. En matière législative

La comparaison de la situation des pays comparables à la France permet de tirer la conclusion suivante :

- une **simplification de l'impôt sur le revenu** facilite à l'évidence la gestion de la retenue à la source (passage des déductions spécifiques à des abattements forfaitaires, imposition séparée des conjoints, limitation de l'imputation de déficits catégoriels sur le revenu salarial, limitation des réductions d'impôt liées à des dépenses réelles etc.)
- mais le modèle américain démontre à l'évidence que **la retenue à la source peut s'accommoder d'une législation fiscale encore plus complexe** que celle qui prévaut en France, et aussi que la retenue à la source n'est incompatible ni avec une forte personnalisation de l'impôt, ni avec un mécanisme d'imposition du foyer fiscal.
- **Pour autant, la complexité du système fiscal accroît à coup sûr les coûts de gestion imposés aux entreprises** dans le cadre de la retenue à la source. En cela, la mise en œuvre de la retenue à la source à système fiscal constant pourrait se heurter à des résistances de leur part. En revanche, la mise en œuvre de la retenue à la source constituerait, à coup sûr, un levier très important pour pousser à la simplification de l'impôt, du fait de la prise en compte par les employeurs et la représentation nationale des coûts de gestion liés à certaines dispositions fiscales.

Sous ces réserves, et en précisant bien que la mission n'a pas procédé à des investigations de fond sur ces questions, on peut considérer que la mise en œuvre de la retenue à la source à système fiscal constant, n'impliquerait pas, en France, **d'évolutions législatives** massives en ce qui concerne les règles régissant l'impôt sur le revenu. En revanche, des évolutions législatives importantes seront indispensables si l'on veut favoriser une gestion efficace du dispositif de la retenue à la source, sur le modèle de ce qui se pratique à l'étranger :

- réécriture des obligations en matière de déclaration et de paiement ;
- institution d'un identifiant unique pour les contribuables individuels et les employeurs ;
- possibilité de contrôle sur place concomitant de l'assiette et du versement de la retenue à la source par les employeurs (contrôle " facile ", en tout cas par rapport à une vérification générale de comptabilité) ;
- durcissement des sanctions et des voies d'exécution en cas d'employeurs retenant indûment l'impôt sur le revenu de leurs salariés ;
- suppression de la distinction assiette-recouvrement ;
- éventuellement, dans une perspective d'équité, alignement des conditions et du rythme de versement de l'impôt des indépendants sur celles des salariés.

ANNEXE 6.2.2. - LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE.

SOMMAIRE

I - LE SYSTEME VISE.....	2
A - LES GRANDES ORIENTATIONS	2
1 - Une déclaration par les tiers aussi large que possible.....	2
2 - Le maintien d'une déclaration de revenus par les contribuables	2
3 - Le recouvrement immédiat de l'impôt auprès des tiers déclarants.....	2
B - LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME VISÉ	3
1- L'établissement de l'impôt	3
2 - Le recouvrement de l'impôt	8
3 - Les contrôles.....	8
C - LES FACTEURS CLEFS DE SUCCÈS DU PASSAGE À LA RETENUE À LA SOURCE	9
1 - La nécessité absolue d'un identifiant unique.....	9
2 - La simplicité du système	9
3 - La souplesse du dispositif.....	10
4 - Les possibilités d'évolution.....	11
II - L'IMPACT DU PASSAGE A LA RETENUE À LA SOURCE	11
A - SUR L'ADMINISTRATION	11
1 - Un effet favorable sur les recettes fiscales	11
2 - Un allègement considérable de la gestion de l'impôt	11
B - SUR LES CONTRIBUABLES ET LES TIERS DÉCLARANTS	12
1 - Sur les contribuables	12
2 - Sur les tiers déclarants.....	12
C. LES PROBLÈMES LIÉS À L'ANNÉE DE TRANSITION.....	13

La présente note a pour objet d'examiner les conditions de passage à un système de retenue à la source.

Elle décrit dans un premier temps le système visé¹ (ses grandes orientations, son fonctionnement, les facteurs clefs de succès), étudie ensuite son impact sur l'administration, les contribuables et les parties versantes.

Elle ne constitue évidemment qu'une analyse technique, ce type de réforme nécessitant un débat et une décision politiques.

¹ Il s'agit bien sûr d'une des modalités possibles de retenue à la source. Les exemples étrangers montrent que plusieurs options sont envisageables, mais les grands principes sont sensiblement les mêmes.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

I - LE SYSTEME VISE

Dans le système actuel, les contribuables souscrivent en début d'année une déclaration des revenus de l'année précédente. Ils les envoient aux centres des impôts. L'administration fiscale liquide l'impôt sur le revenu, et dans la majorité des cas, les contribuables reçoivent un avis d'imposition dans le courant de l'été. Ils règlent alors le solde de l'impôt dû, puisqu'ils en ont déjà versé une partie sous forme de tiers provisionnels ou de prélèvements mensuels.

Dans le système visé, chaque fois que cela est possible, les tiers déclarants (entreprises, organismes sociaux, établissements financiers) précomptent l'impôt sur les revenus versés, et le reversent à l'Etat. Ce précompte, déterminé par un taux, est porté au crédit des comptes fiscaux des contribuables. Le solde est régularisé par un tiers déclarant de référence à partir des données de la déclaration souscrite l'année suivante. Cette dernière sert en outre pour déterminer le taux du précompte applicable aux revenus de l'année en cours.

La France est le seul des pays développés à n'avoir pas adopté cette procédure.

A - Les grandes orientations

1 - Une déclaration par les tiers aussi large que possible

L'établissement de l'assiette de l'impôt provient dans le système visé des informations déclarées par les tiers, les entreprises (salaires et revenus additionnels), les caisses de retraites (pensions), les organismes sociaux (prestations sociales imposables), les établissements financiers (revenus de capitaux mobiliers), et dont l'administration fiscale a une connaissance presque exhaustive, grâce aux déclarations annuelles des parties versantes.

2 - Le maintien d'une déclaration de revenus par les contribuables

La suppression de la déclaration de revenus n'est toutefois pas envisageable, en raison de la variabilité des situations des personnes dans le temps, de la complexité des règles d'imposition (revenus annexes, déductions, réductions et crédits d'impôt), et, même en cas de simplification drastique de la loi, des coûts de gestion que cette suppression ferait supporter aux tiers déclarants. Au demeurant, si presque tous les Etats développés pratiquent la retenue à la source, **aucun** n'a supprimé la déclaration de revenus², qui a une fonction de **régularisation**.

3 - Le recouvrement immédiat de l'impôt auprès des tiers déclarants

Le principe consiste à **éviter aussi systématiquement que possible tout recouvrement auprès du foyer fiscal**. Ce principe est applicable à tous les revenus versés par des tiers, qui seraient ainsi amenés à précompter et à verser l'impôt dû par le titulaire de ces revenus au moment même de leur versement, selon un taux unique et prédéterminé. Les régularisations annuelles seraient de même prélevées directement sur les revenus versés par les tiers.

² Le modèle britannique constitue toutefois pour le moment une exception (absence d'obligation déclarative pour les salariés et pensionnés ne disposant que d'une source de revenus et ne demandant pas de déduction spécifique). Mais le gouvernement prévoit le rétablissement d'une déclaration.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

Les **avantages** de ce système sont connus : la suppression du décalage entre la perception du revenu et le paiement de l'impôt permet de réduire les difficultés de paiement en cas de dégradation de la situation financière du contribuable (d'où une plus grande acceptation de l'impôt et un meilleur recouvrement), les contrôles sont plus faciles, et la gestion de l'impôt moins lourde.

B - Le fonctionnement du système visé³

1- L'établissement de l'impôt

a - L'exploitation des informations déclarées par les tiers

Dans le système actuel, le montant du revenu à taxer est porté à la connaissance de l'administration fiscale, d'une part par le contribuable qui a perçu le revenu, d'autre part, dans la plupart des cas, par la partie versante. Au plan fiscal, les informations contenues dans les déclarations des tiers servent uniquement à recouper, dans le cadre des opérations de contrôle, les indications portées par les contribuables sur leurs déclarations de revenus 2042.

Dans le système visé, les informations des tiers déclarants sont transférées par informatique au dossier fiscal du contribuable, les déclarations 2042 sont pré-renseignées par l'administration fiscale à partir des informations en provenance des tiers déclarants, si bien que les contribuables n'ont pas à retourner la déclaration s'ils l'acceptent, ou la rectifient dans le cas contraire. Le taux d'acceptation sera d'autant plus important que les informations déclarées par les tiers seront les plus exhaustives possible, et leur traitement fiable et rapide.

■ Viser le maximum d'informations déclarées par les tiers

La déclaration de revenus comporte trois grandes catégories d'informations (domicile et situation de famille, revenus perçus, déductions et réductions d'impôt), dont certaines sont déjà déclarées par les tiers et seront préimprimées dès 2001 dans le cadre de la déclaration express, et d'autres pourraient l'être à terme :

1) le domicile et **la situation de famille** : ces mentions sont indispensables pour identifier le contribuable et déterminer le barème qui lui est applicable dans la gestion de l'impôt sur le revenu ; la mention du domicile sur la déclaration de revenus constitue en outre la principale source d'information dont dispose l'administration fiscale pour identifier le redevable de la **taxe d'habitation** afférente à un local donné. **La mention sur les déclarations des tiers de la situation familiale n'est pas utile⁴** à partir du moment où la déclaration de revenus subsiste et où un numéro d'identification national permet de retrouver le contribuable auquel ces déclarations se rapportent.

2) **les revenus** : la majorité des 8 catégories de revenus figurant sur la déclaration annuelle font l'objet d'une déclaration par les parties versantes, le plus souvent sur support informatique, comme l'indique le tableau suivant :

³ Le système visé est la description à la fois du processus déclaratif nouveau et de la refonte des modalités de recouvrement. Il est précisé que la modification du processus déclaratif est déjà décidée par la mise en place de la déclaration express (décision d'avril 1999 dont la mise en place est prévue en 2001).

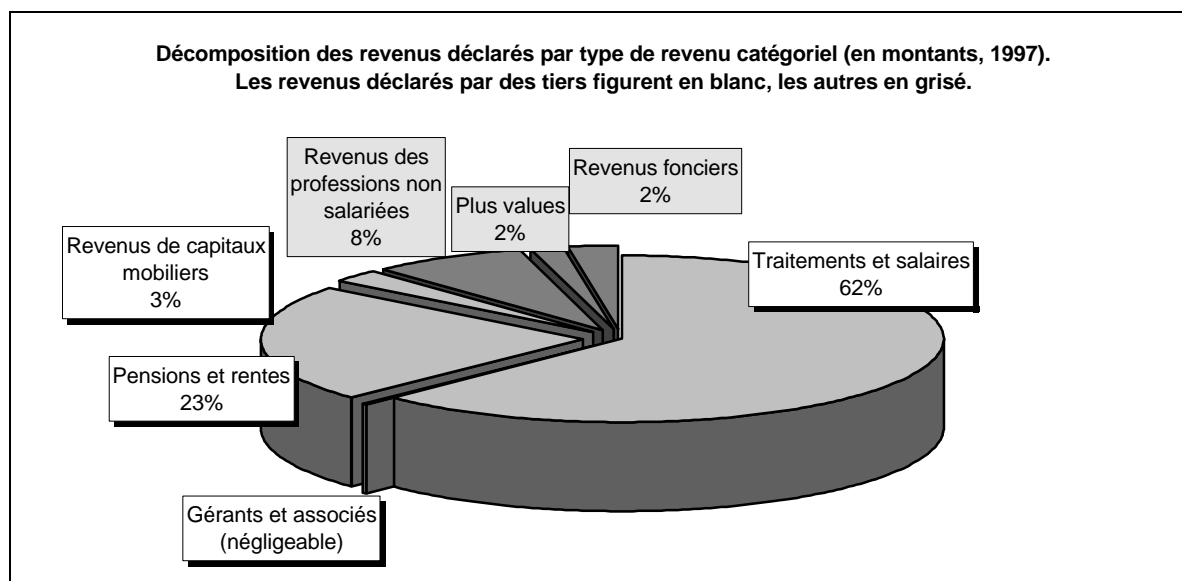
⁴ Etant précisé que le nom et l'adresse du contribuable y figurent déjà. Porter la situation familiale du contribuable à la connaissance d'un employeur ou d'une banque peut en outre poser des problèmes de confidentialité.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

Revenus catégoriels versés au cours de l'année N	Obligations des tiers déclarants	Texte de référence	Date de dépôt
1- Traitements et salaires	Déclaration annuelle de données sociales (DADS), déclaration 2460 pour le secteur agricole	art. 87 et 87A du CGI	janvier N+1
2- Revenus des gérants majoritaires de société	DADS	art. 62 du CGI	janvier N+1
3- Pensions, retraites et rentes viagères	Déclarations 2466 ou 2472 (administrations, offices et établissements publics)	art. 88 du CGI	janvier N+1
4- Revenus de capitaux mobiliers	Déclaration annuelle des paiements de revenus mobiliers et opérations sur valeurs mobilières « IFU » établie par les établissements financiers	art. 242 ter-1 du CGI et CGI, annexe III, art. 49 D à 49 I.	15 février N+1
5- Revenus fonciers	<u>Non</u>		
6- Plus values mobilières	<u>Non</u> (Seuls les montants des cessions de titres sont fournis à l'administration fiscale)		
7- Plus values immobilières	<u>Non</u>		
8- Revenus des professions non salariées	Pour certains revenus seulement , déclaration DAS2 (commissions, courtages, honoraires, droits d'auteurs, etc.)	art. 240 du CGI	janvier N+1

Pour les revenus fonciers, l'instauration d'une obligation de déclaration par les tiers n'est pas envisageable, ne serait ce qu'en raison de la nature des tiers, souvent des personnes physiques (locataires) : une telle obligation ajouterait en fait une complexité inutile au système. Ce n'est pas non plus possible pour les plus values immobilières puisque la détermination du gain imposable nécessite de connaître la date d'entrée dans le patrimoine, la valeur d'origine et les frais et charges liés à la cession. Quant aux revenus des professions non salariées, la déclaration par les tiers n'a d'intérêt qu'en matière de contrôle fiscal (le revenu net imposable est déterminé par différence entre les recettes ou le chiffre d'affaires et les charges).

En tout état de cause, à législation inchangée, **les revenus déclarés par les tiers représentent près de 90 % du montant des revenus déclarés par les contribuables.**



Source : direction générale de la comptabilité publique

Remarque : ces données ne distinguent pas entre les plus values mobilières et les plus values immobilières

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

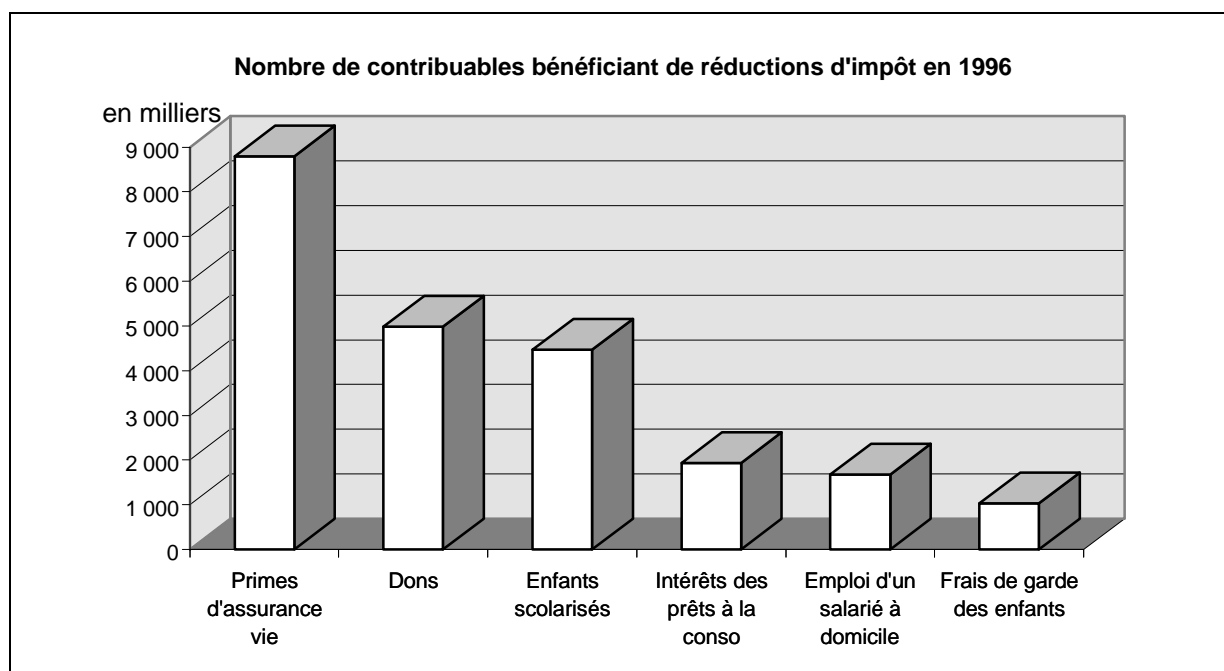
3) **les déductions et réductions d'impôt** : à l'heure actuelle, les dépenses déductibles du revenu brut global⁵ et les dépenses ouvrant droit à des réductions ou crédits d'impôt⁶ ne sont soumises à aucune obligation de déclaration des tiers à l'administration fiscale.

- S'agissant des **déductions du revenu brut imposable**, l'instauration d'une telle obligation ne paraît pas souhaitable aux principaux motifs suivants :

- dans certains cas, les bénéficiaires sur qui pèserait l'obligation de déclaration, sont des personnes physiques dans le besoin (pensions alimentaires, frais d'accueil), d'où un alourdissement prévisible de la gestion de l'impôt, et une qualité très incertaine de la déclaration ;

- à l'inverse, les opérations d'investissement donnant droit à déduction (quirats, DOM-TOM, pertes en capital, SOFICA) sont souvent effectuées par des contribuables fortunés dont les déclarations de revenus sont complexes. Dans la mesure où, dans la plupart des cas, l'administration fiscale devra de toute manière saisir les données des déclarations rectifiées ou complétées, les obligations supplémentaires des tiers déclarants ne trouveraient aucune contrepartie en termes d'allègement de la gestion de l'impôt.

- S'agissant en revanche des **réductions d'impôt**, les plus fréquentes d'entre elles (assurances vie, dons, enfants à charge poursuivant leurs études, frais de garde des enfants) pourraient être déclarées par les tiers (bénéficiaires des dons, établissements scolaires, crèches) directement à l'administration fiscale. L'analyse du nombre de contribuables bénéficiant des principales réductions d'impôt permet de préciser les enjeux :



Source : direction générale des impôts

⁵ CSG déductible sur les revenus du patrimoine, pensions alimentaires (enfants majeurs étudiants ou non et autres personnes), frais d'accueil d'une personne de plus de 75 ans dans le besoin, acquisitions de parts de copropriété de navires neufs, acquisitions de parts de copropriété de navires de commerce soumises à agrément, investissements dans les DOM-TOM, pertes en capital, souscriptions en faveur du cinéma ; Sofipêche.

⁶ Dons effectués à des organismes d'aide aux personnes en difficulté, dons aux oeuvres et financement des partis politiques, enfants à charge poursuivant leurs études, part des primes d'assurance vie, primes des rentes survie, cotisations syndicales des salariés et pensionnés, dépenses afférentes à l'habitation principale (intérêts d'emprunt et gros travaux), intérêts des prêts à la consommation et frais de garde des enfants, emploi d'un salarié à domicile, souscription au capital de PME...

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

Remarque : certaines réductions d'impôt (primes d'assurance vie, intérêts des prêts à la consommation) sont appelées à disparaître dans un avenir proche.

En définitive, au prix de quelques aménagements législatifs pour créer l'obligation de la déclaration, dans la plupart des cas, **l'administration fiscale peut être en mesure de connaître la quasi totalité des informations (revenus, réductions fiscales) permettant de liquider l'impôt sur le revenu.**

■ **Exploiter les informations déclarées par les tiers : nécessité absolue d'un identifiant unique national**⁷

Après avoir collecté les informations déclarées par les tiers (ce qui exclut donc actuellement les réductions d'impôt), l'administration fiscale doit les rattacher au foyer fiscal concerné.

Actuellement, les informations déclarées par les tiers n'identifient le bénéficiaire du revenu considéré que par ses nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile. Or du côté des services fiscaux, les contribuables sont identifiés par leur numéro dans le fichier **national** des personnes ayant une existence fiscale, dénommé SPI. Ce fichier contient pour chaque personne enregistrée, outre les données d'état civil et le lien avec son foyer fiscal, les références de tous les dossiers fiscaux la concernant, et notamment le numéro **départemental** FIP⁸ de son dossier d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation.

Aussi, la DGI a mis au point des algorithmes de reconnaissance qui permettent de rechercher dans les fichiers FIP l'identité qui se rapproche le plus de celle figurant sur les déclarations des tiers⁹. En 1997, une mission de l'Inspection générale des finances¹⁰ a évalué le taux de réussite du système à 83 %. En d'autres termes, la DGI arrive actuellement à rattacher les revenus déclarés par les tiers aux bénéficiaires dans plus de quatre cas sur cinq.

Ces difficultés d'identification seront résolues pour les traitements et salaires, les pensions et les retraites et les prestations sociales imposables en 2001 au plus tard grâce au transfert de ces revenus avec le NIR et à la création sécurisée d'une table de correspondance NIR/SPI. Il restera à résoudre ce problème d'identification pour les autres revenus (RCM notamment) et les réductions d'impôt. A défaut de possibilité d'utilisation du NIR, un recours au numéro SPI paraît devoir être explorée.

⁷ Depuis la loi de finances pour 1999, l'administration fiscale est autorisée à collecter le NIR avec certaines catégories de revenus.

⁸ Le système informatique de gestion de l'impôt sur le revenu est conçu sur une base départementale. Plus précisément, il existe un fichier par DSF. Physiquement, ces fichiers sont conservés dans les centres régionaux informatiques. Ils sont directement consultables et modifiables à partir des terminaux installés dans les CRI. Dans le fichier départemental, chaque contribuable est identifié par un numéro « FIP », qui est utilisé à la fois pour son impôt sur le revenu et pour sa taxe d'habitation. En règle générale, un contribuable IR/TH est créé dans le fichier, soit lors de sa première déclaration de revenus dans le département, soit à l'occasion d'un changement de résidence, par transfert de son dossier fiscal de la DSF d'origine.

⁹ Les bulletins informatiques des tiers ne sont pas, à proprement parler, insérés dans les dossiers fiscaux informatiques ; mais les rapprochements effectués entre les deux fichiers et les outils de consultation fournis aux services (fichier local de recoupement) font que, du point de vue du gestionnaire de base, tout se passe pratiquement comme si les déclarations et avis d'imposition d'un contribuable donné et les bulletins des tiers le concernant étaient regroupés dans un même dossier informatique.

¹⁰ Note sur la suppression de la déclaration de revenus et la retenue à la source, établie par M. Gérard MALABOUCHE, Inspecteur des finances.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

b - La liquidation de l'impôt

Dans le système visé, les déclarations de revenus souscrites par les contribuables au printemps de l'année N+1 servent d'une part à régulariser l'impôt sur les revenus de l'année précédente, d'autre part à calculer le taux de la retenue à la source pour l'année en cours.

■ **Instaurer une retenue à la source aussi simple que possible**

Dans le système visé, la retenue à la source prend **la forme simplifiée d'un taux**, égal à la cotisation de l'année N-1 divisée par le revenu net imposable de l'année N-1¹¹, soit le taux moyen d'imposition de l'année précédente. Bien sûr, dans ces conditions, les retenues prélevées ne font qu'approcher l'impôt dû¹², mais **la perfection semble de toute manière largement hors de portée**, en raison de la complexité de la législation fiscale (progressivité du barème, système de décote sur les bas revenus, quotient familial, imposition spécifique des revenus annexes, nombre des déductions et des réductions d'impôt) qui rend très difficile la détermination ex ante du barème d'imposition applicable. Dans la mesure où une régularisation sera de toute façon nécessaire, autant ne pas compliquer le calcul du prélèvement à la source, ce qui induirait des surcoûts de gestion inutiles aux tiers déclarants.

Le taux de retenue à la source serait ainsi communiqué en milieu d'année aux parties versantes via le contribuable, après exploitation des déclarations de revenus de l'année précédente, à charge pour elles de l'intégrer dans leur logiciel de paye.

On peut imaginer de calculer le taux en fonction du revenu net imposable (hors revenus exceptionnels), mais alors on ne prélèvera rien au fil de l'eau sur les revenus non déclarés par les tiers. On peut aussi imaginer, dans certaines limites de rapporter l'impôt dû aux seuls revenus déclarés par les tiers. Dans cette dernière hypothèse, la régularisation serait plus limitée.

■ **Opérer une régularisation annuelle**

Dans le système visé, les déclarations de revenu souscrites par les contribuables servent aussi à régulariser l'impôt dû sur les revenus de l'année précédente, ce qui est le cas dans tous les pays disposant d'une retenue à la source. En effet, les retenues effectuées ne correspondent qu'exceptionnellement à l'impôt dû¹³. Par conséquent, une régularisation annuelle est nécessaire.

En pratique, les parties versantes récapitulent en début d'année N+1 sur la déclaration annuelle de données fiscales et sociales le montant des retenues versées au Trésor public pour chaque contribuable sur ses revenus de l'année N. Les services d'assiette liquident l'impôt dû à partir des déclarations souscrites par le contribuable en avril N+1. Tous ces éléments sont transmis aux parties versantes aux fins de régularisation¹⁴.

¹¹ Il reste à définir le revenu net imposable à intégrer dans le rapport.

¹² Ne serait ce que parce que le contribuable est imposé sur ses suppléments de revenus au taux marginal, et non au taux moyen.

¹³ D'un côté, comme la retenue à la source est prélevée selon un taux moyen d'imposition, les augmentations de revenu se traduiront fréquemment par l'apparition de soldes en faveur du Trésor Public. Cet effet est encore renforcé par le fait que les revenus déclarés par les tiers ne sont pas exhaustifs (les revenus fonciers, par exemple, ne sont pas déclarés par les tiers). A l'inverse, certaines déductions ou réductions d'impôt déclarées par le seul contribuable pourront se traduire par l'apparition d'un crédit au profit du contribuable. Par ailleurs, les changements de situation familiale (mariage, décès de l'un des deux conjoints, séparation ou divorce, naissance, enfants imposés séparément...), le vieillissement (éligibilité à certains abattements ou à une demi-part supplémentaire au quotient familial), ou l'état de santé (invalidité) ont des conséquences sur le montant de la cotisation d'impôt sur le revenu qui entraîneront des régularisations dans les deux sens.

¹⁴ La régularisation peut se faire soit par modification du prélèvement jusqu'en fin d'année civile, soit par ajustement du taux de retenue à la source de la période suivante.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

2 - Le recouvrement de l'impôt

Dans le système visé, le recouvrement de l'impôt s'effectue autant que possible sur les tiers déclarants, et non plus sur les contribuables, même si quelques exceptions demeurent (les professions indépendantes par exemple).

En pratique, les tiers déclarants versent périodiquement¹⁵ les sommes retenues, identifiées comme des précomptes de l'impôt sur le revenu, sur le compte du Trésor public qui leur est réservé à la Banque de France, par virement bancaire dans la presque totalité des cas. A l'appui de leur règlement, les parties versantes transmettent au centre d'encaissement¹⁶ un avis de versement, **sans détailler les retenues individuelles à ce stade**. En début d'année N+1, les tiers versants font figurer sur leurs déclarations annuelles (DADFS, IFU, etc.) le détail des revenus et des retenues par bénéficiaire, ce qui permet à l'administration fiscale de contrôler la liquidation et le reversement de ces retenues.

Il reste que certains contribuables, comme les professions non salariées, n'ont pas vocation à s'intégrer dans le système de retenue à la source. Dans un souci d'équité, pour éviter que ces professions paient leur impôt avec retard et bénéficient ainsi d'un avantage de trésorerie injustifié, **le prélèvement mensuel de l'impôt pourrait être rendu obligatoire**, comme c'est le cas chez la plupart de nos partenaires.

3 - Les contrôles

Dans le système visé, les contrôles sont largement informatisés, et s'exercent à deux niveaux :

■ le contrôle de l'obligation de versement des entreprises

Ce contrôle doit reposer sur **un dispositif d'alerte** signalant toute interruption de paiement des tiers versants. A l'instar de ce qui existe dans les pays développés, et comme pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), une procédure de taxation d'office assortie de sanctions dissuasives pourrait être mise en place. Ce contrôle peut être entièrement automatisé, et s'effectuer en temps réel.

■ le contrôle sur la régularité des prélèvements

Ce contrôle s'effectue sur la base des discordances relevées entre :

- d'une part, les déclarations annuelles récapitulatives des tiers (DADFS¹⁷, IFU, etc.) et les montants encaissés par le Trésor public. En l'absence de compte individuel des contribuables, ce contrôle permet d'apprécier si **globalement**, le montant total des retenues déclarées par les parties versantes correspond bien au montant total déclaré en fin d'année, mais non de faire le rapprochement pour chaque contribuable. Ce contrôle n'est donc pas suffisant, même si on voit mal l'intérêt qu'auraient les parties versantes à effectuer des compensations entre les contribuables ;

¹⁵ Comme pour les cotisations sociales, les versements pourraient être mensuels ou trimestriels selon la taille de l'entreprise.

¹⁶ La diminution du nombre de redevables, l'automatisation des procédures permettent une plus grande centralisation du recouvrement, soit au niveau régional, soit même au niveau national (cf. ci-dessous).

¹⁷ Déclaration annuelle des données fiscales et sociales.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

- d'autre part entre les retenues déclarées annuellement par les tiers (DADFS, IFU, etc.) et les informations portées par le contribuable sur sa déclaration 2042. En pratique, comme les informations déclarées par les tiers sont portées par l'administration fiscale sur la déclaration 2042 (pré-renseignement), le contribuable pourra les rectifier de lui même le cas échéant.

C - Les facteurs clefs de succès du passage à la retenue à la source

Le système décrit ci-dessus est proche des systèmes mis en place dans presque tous les Etats développés. Les enseignements tirés des expériences étrangères permettent toutefois de dégager un certain nombre de critères de réussite du passage au système de retenue à la source.

1 - La nécessité absolue d'un identifiant unique

Cet identifiant est indispensable pour rapprocher les déclarations ou les versements effectués par les tiers (entreprises, organismes sociaux, établissements financiers) du dossier ou du compte fiscal personnel du contribuable.

2 - La simplicité du système

a - Pour les tiers déclarants

Dans le système visé, les astreintes nouvelles pesant sur les tiers sont limitées au maximum par **l'automatisation** du calcul des retenues (introduction des paramètres dans les logiciels de paie), du reversement au Trésor public (virement bancaire) et des déclarations annuelles (transmission dématérialisée), **la simplicité des règles de calcul** des retenues (un taux seulement, modifié une seule fois par an en général, avec éventuellement une régularisation annuelle de l'impôt versé), et **les modalités de recouvrement** (identiques à celles de la TVA).

En tout état de cause, **les surcoûts de gestion** (aménagement des logiciels de paie, état nominatif des retenues appliquées, transmission dématérialisée des déclarations annuelles de données fiscales et sociales) **pourraient être compensés par des gains de trésorerie**, sous la forme de délais de versement des retenues au Trésor public¹⁸.

b - Pour l'administration fiscale (services d'assiette et de recouvrement)

Dans le système visé, les tâches nouvelles sont largement informatisées, qu'il s'agisse des informations déclarées par les tiers (collecte, tri par contribuable, pré-renseignement des déclarations de revenus, émission des avis d'imposition), de l'émission des avis d'imposition ou de non imposition, ou du versement des retenues à la source. Par ailleurs, les liaisons avec le contribuable restent limitées à l'envoi d'une déclaration annuelle de revenus et d'un avis d'imposition ou de non-imposition.

¹⁸ Pour fixer les idées, un délai de 8 jours pour un montant global annuel de 300 Mds F de retenues représente un gain de 300 MF pour les tiers versants, sous l'hypothèse d'un loyer de l'argent de 5 %.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

c - Pour les contribuables

Dans le système visé, les démarches des contribuables sont simplifiées puisque la déclaration annuelle des revenus est pré-renseignée par les services financiers de l'Etat, et puisque l'acte de paiement de l'impôt par le contribuable est supprimé. Le lien citoyen entre le contribuable et l'Etat n'est pas rompu pour autant. La déclaration de revenus subsiste dans son principe, et surtout, le contribuable a la responsabilité de communiquer aux parties versantes son taux de retenue à la source et le montant des régularisations annuelles à opérer (coupon détachable sur son avis annuel d'imposition).

3 - La souplesse du dispositif

a - Pour les contribuables

Dans le système visé, comme dans le système actuel, les changements de domicile ou de situation familiale du contribuable sont portés à la connaissance de l'administration lors de la souscription de la déclaration de revenus. Toutefois, lorsqu'un changement de situation familiale du contribuable est susceptible de modifier sensiblement l'impôt dont il est redevable, le contribuable pourrait demander directement aux parties versantes une modification de sa retenue, sous sa propre responsabilité¹⁹.

Par ailleurs, en cas de changement de situation professionnelle, le compte fiscal du contribuable peut être soldé (quitus). En pratique, si un contribuable quitte son employeur, il lui est remis un formulaire établissant la situation de son compte fiscal (montant des salaires assujettis pour la durée de l'emploi, montant des retenues appliquées). Lorsque l'employé s'inscrit aux Assedic ou retrouve un nouvel emploi, il remet au tiers déclarant la taux de retenue à la source qui, en fonction des nouveaux éléments de rémunérations, peut reprendre sans difficulté la tenue du compte fiscal du contribuable.

b - Pour les tiers déclarants

Dans le système visé, les difficultés pour les tiers déclarants peuvent provenir de l'absence de communication par les contribuables de leur taux de retenue à la source, soit parce qu'ils l'ignorent (cas d'un premier emploi), soit parce qu'ils le dissimulent. On peut prévoir dans ce cas l'application d'un **barème simplifié**, dans l'attente de la régularisation.

c - Pour l'administration

Les difficultés rencontrées dans la collecte des informations déclarées par les tiers (défaillances, retards, saisies manuelles), dans leur traitement (difficultés d'identification du foyer fiscal), dans le renseignement des déclarations annuelles de revenus (délais, fiabilité incertaine des renseignements) ne sauraient faire obstacle à la mise en place du système de retenue à la source, dans la mesure où la déclaration annuelle des revenus fait fonction de déclaration « balai ».

¹⁹ Cette possibilité existe au demeurant déjà dans le système actuel pour les acomptes (tiers provisionnel, prélèvement mensuel). Une correction excessive serait de toute façon régularisée au moment de la déclaration annuelle des revenus, mais des pénalités peuvent être appliquées en cas d'abus (par exemple au delà d'une marge d'erreur de 10%)

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

4 - Les possibilités d'évolution

Le système visé est porteur de fortes évolutions :

- les progrès dans la collecte et l'exploitation des informations déclarées par les tiers permettront de limiter progressivement l'exploitation des déclarations annuelles de revenus des contribuables, de sorte que les délais de communication du taux de retenue à la source aux tiers déclarants pourront être progressivement raccourcis ;

- une fois le système rodé, il est également possible d'affiner progressivement les paramètres de retenues à la source, de sorte à limiter le nombre et l'ampleur des régularisations nécessaires (par exemple en adoptant un barème progressif pour la retenue à la source).

II - L'IMPACT DU PASSAGE A LA RETENUE A LA SOURCE

A - Sur l'administration

1 - Un effet favorable sur les recettes fiscales

L'impact du passage au système de retenue à la source sur le rendement et le recouvrement de l'impôt est favorable pour les raisons suivantes :

- **les circuits sont sécurisés** : les discordances entre les revenus déclarés par les tiers et les revenus déclarés par les contribuables (« montant / montant ») sont de facto éliminées, les erreurs de saisie lors de l'émission accélérée sont réduites à proportion des déclarations retournées conformes, l'identification des contribuables est facilitée par l'identifiant unique ;

- **la fraude est plus facilement décelable**, dans la mesure où les parties versantes sont nettement moins nombreuses (au plus 5 millions) que les contribuables (15 millions), et partant mieux suivies par les agents ;

- **le risque d'incidents de paiement diminue**, du fait de la suppression du décalage temporel entre le moment où le revenu est perçu et celui où il est soumis à l'impôt.

A titre d'illustration, **l'alignement du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu sur celui des cotisations sociales apporterait un surplus de recettes fiscales de près de 10 milliards de francs²⁰**.

2 - Un allègement considérable de la gestion de l'impôt

a - Les travaux d'émission sont considérablement allégés

²⁰ Taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu en 1997 = 95,28 %, et taux de recouvrement des cotisations sociales en 1997 = 98,62%.

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

Dans le système visé, les déclarations de revenus sont pré renseignées non seulement de la situation familiale du contribuable et de son domicile, mais aussi de l'ensemble des informations déclarées par les tiers (revenus, réductions d'impôt). S'il accepte la déclaration, le contribuable reçoit l'avis d'imposition édité à partir des informations disponibles dans les fichiers informatiques de l'administration fiscale. Si la déclaration est inexacte ou incomplète, il la rectifie et la renvoie au centre des impôts. Cette procédure allège considérablement la charge de traitement des déclarations de revenus des contribuables, dans la mesure où **toutes les déclarations conformes ne nécessitent aucun travail de saisie informatique**.

D'après les statistiques communiquées par la DGI, la proportion de déclarations conformes sera importante. Celles-ci comprendront en effet une proportion très significative (tous les contribuables sauf ceux qui déménagent ou qui changent de situation de famille) des 9 millions de déclarations qui ne comportent que des salaires, pensions et indemnités journalières de maladie ou de chômage.

Par ailleurs, le traitement des déclarations souscrites par les tiers n'induit pas de charge de travail supplémentaire, dans la mesure où celui-ci est déjà effectué dans le système actuel (alimentation du système informatisé de recouvrement « SIR »). Il est toutefois certain que le changement de système nécessite un effort de formation des agents, notamment en direction de l'accueil des contribuables et du contrôle.

b - La charge du recouvrement est allégée

Dans le système visé, les services chargés du recouvrement ne prennent plus en charge le rôle général d'impôt sur le revenu. Les retenues opérées sont imputées comptablement sans qu'il soit nécessaire d'émettre un rôle. Quant à la régularisation, elle peut être acquittée de la même manière par le tiers versant. Les services chargés du recouvrement conservent les rappels consécutifs à des opérations de contrôle fiscal.

B - Sur les contribuables et les tiers déclarants

1 - Sur les contribuables

La seule obligation nouvelle pesant sur les contribuables est celle de communiquer leur taux de retenue à la source et le montant de la régularisation annuelle à leurs employeurs. Pour le reste, les démarches du contribuable sont largement simplifiées (pré-renseignement de la déclaration de revenu, prélèvement automatique de l'impôt).

Pour plus de la moitié des contribuables ayant actuellement opté pour le prélèvement mensuel, le passage à un système de retenue à la source permettrait de mieux faire correspondre les prélèvements fiscaux avec les revenus.

S'agissant des contribuables acquittant des tiers provisionnels et un solde, le meilleur lissage des paiements sur l'année et leur indexation parfaite sur les revenus mensuels réellement perçus contrebalanceraient l'effet gestion de trésorerie.

Enfin, le taux moyen de retenue à la source sur le revenu brut ressortira à un niveau acceptable : d'après les simulations effectuées, il s'établirait à 12% en moyenne, et n'atteindrait 30% que sur environ 200 000 foyers fiscaux.

2 - Sur les tiers déclarants

ANNEXE 6.2.2. LA RETENUE A LA SOURCE : UN SCHEMA POSSIBLE

Certes, des obligations nouvelles pèsent les tiers déclarants (entreprises, établissements financiers, organismes sociaux). Ces derniers doivent prévoir la liquidation périodique d'une retenue à la source, la reverser à l'Etat et transmettre en fin d'année une déclaration récapitulative à l'administration fiscale. Mais au regard des exemples étrangers, les tâches des tiers sont limitées au strict minimum. Les tiers ne liquident pas l'impôt comme aux Etats-Unis ou aux Pays-Bas, et le barème de retenue à la source est très simple. De surcroît, toutes les procédures (retenues sur salaires, versement mensuel ou trimestriel des retenues, déclaration annuelle) sont calquées sur celles en vigueur pour les déclarations de TVA.

C. Les problèmes liés à l'année de transition

Le groupe recommande unanimement que les revenus perçus l'année de transition, même si l'impôt correspondant n'est pas mis en recouvrement, soient déclarés dans les conditions habituelles.

La difficulté consiste en effet à éviter que les contribuables ne majorent irrégulièrement les revenus perçus au titre de l'année de transition, sachant que l'impôt correspondant ne serait pas réclamé.

Pour les en dissuader, il convient de traiter l'ensemble des déclarations comme s'il s'agissait d'une année normale, afin de pouvoir rapprocher les données déclaratives recueillies de celles de l'année ultérieure, afin de faire apparaître en anomalie les variations inexplicables.

Les solutions vont du plus simple (solution hollandaise : abandon pur et simple de l'année de transition) au très complexe (rapprochement systématique des revenus déclarés et des charges exposées sur les deux exercices, ligne à ligne).

Des mesures particulières peuvent également être examinées ; nous recommandons notamment :

- l'imposition des revenus exceptionnels de l'année de transition (exemples : plus values mobilières et immobilières, primes et gratifications exceptionnelles...);

- la conservation des déficits reportables exposés pendant l'année de transition, qu'ils soient antérieurs à cette année ou apparus pendant celle-ci ;

- la prise en compte la plus favorable au contribuable des changements de situation familiale comme par exemple dans le cas d'un mariage pendant l'année de transition.

ANNEXE 6.3. – L’HYPOTHESE D’UNE SUPPRESSION DU TIMBRE COMME MOYEN DE PAIEMENT

Le recours au paiement par timbre a pu être considéré dans le passé comme un mode de règlement simple : le timbre évitait à l’administration chargée de vérifier le paiement, de tenir une caisse et une comptabilité. Ce raisonnement s’appliquait particulièrement aux administrations non financières (services administratifs de police et de justice pour les amendes, services chargés de délivrer des titres après une instruction technique, comme la mairie pour les permis de chasse, etc).

ETAT DES LIEUX

La dématérialisation progressive des moyens de paiement et l’amélioration des circuits d’information rendent aujourd’hui possible l’élimination des timbres tout en maintenant et même en améliorant la simplicité du dispositif. Plusieurs interventions d’agents dans le cadre de la concertation ont signalé à la mission la lourdeur de la gestion des timbres pour les services concernés : obligation de tenir une comptabilité matière, gestion des achats et des stocks, mesures de sécurité dans le transport et la conservation des valeurs. Certaines quotités sont dérisoires : on trouve encore des timbres à 1F, 2F, 4F, 5F, 10F, 17F, 20F, et 50F.

Produits divers d’un faible montant unitaire payés par timbre fiscal ou timbre amende	Montant unitaire (F)
Carte d’entrée dans les casinos pour une journée	65
Titre de voyage des réfugiés et apatrides	55
Sauf conduits, validité maximum de 3 mois	50
Visa des passeports étrangers ou des titres de voyages des réfugiés et apatrides pour l’aller et le retour	80
Visa des passeports étrangers ou des titres de voyages des réfugiés et apatrides pour la sortie	40
Certificat d’immatriculation (navigation)	70
Certificat de jaugeage (navigation)	70
Permis de navigation	70
Certificats internationaux pour automobiles et permis internationaux de conduite	17
Pouvoirs délivrés par les actionnaires	5
Délivrance d’ampliation	60
Droits d’inscription aux examens et concours	25
Idem	50
Idem	70
Idem	80
Amendes forfaitaires	75
Amendes piéton	30

6.3. –L’HYPOTHESE D’UNE SUPPRESSION DU TIMBRE COMME MOYEN DE PAIEMENT

SOLUTION PROPOSEE

Il pourrait être envisagé de supprimer le timbre comme moyen de paiement, pour le remplacer par les moyens de paiement modernes (espèces, chèques, TIP, télépaiement). Cette suppression permettrait de dégager des économies budgétaires correspondant aux remises actuellement accordées aux débiteurs de tabac, soit 207,8 MF en 1997, et libérerait un nombre d’agents équivalent temps plein supérieur à 45 dans le réseau de la Direction générale des impôts.

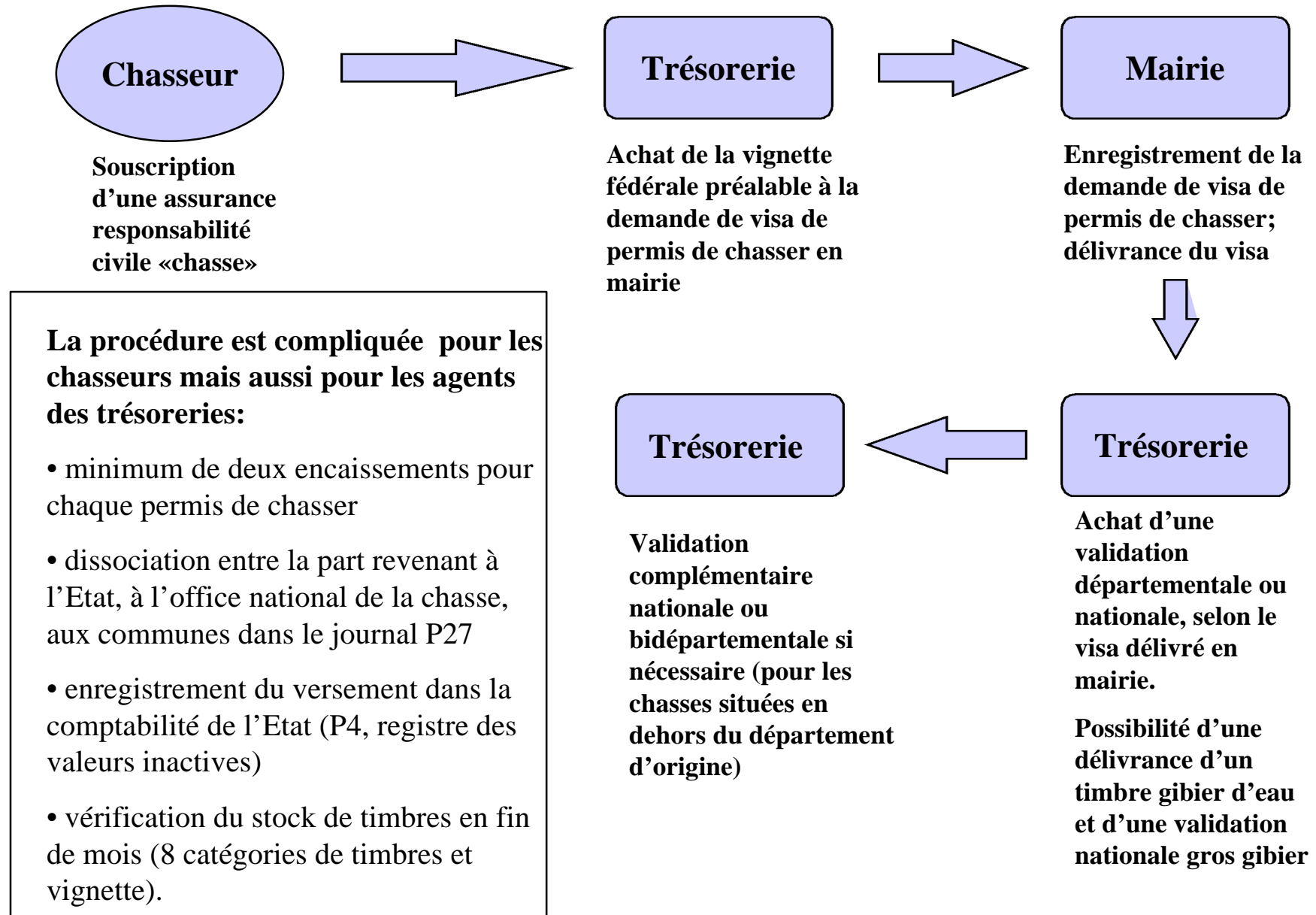
Les timbres seraient remplacés par des versements aux recettes des impôts aujourd’hui, et aux nouveaux centres d’encaissement demain, ces versements venant solder les lignes débitrices correspondant à des taxes récurrentes.

S’agissant de timbres amendes, le paiement s’inscrirait de la même façon, dans une rubrique spéciale, en solde du débit généré par le service émetteur de l’amende. Les poursuites pour non paiement seraient initiées comme c’est le cas actuellement, mais avec une automatisation plus grande permise par les progrès de l’informatique (émission de commandements, de saisies, etc).

S’agissant des timbres fiscaux aujourd’hui nécessaires pour l’obtention d’un titre (visas, permis de chasse, titre d’occupation du domaine public), les usagers recevraient par retour de courrier un reçu attestant le paiement effectué, qui serait présenté aux administrations décisionnaires. En 2003, le compte unique permettrait aux usagers comme à l’administration de vérifier l’effectivité du paiement et d’obtenir un reçu en temps réel.

L’illustration des complications liées à ce mode de gestion apparaît dans la proposition de simplification suivante, qui porte sur les permis de chasse.

Aujourd'hui



ANNEXE 6.4. – L’HYPOTHESE D’UNE MODIFICATION DU MODE DE REGLEMENT DE LA TAXE SUR LES VEHICULES A MOTEURS

La suppression de la vignette serait une mesure de simplification importante, car elle concerne un grand nombre de contribuables, et son coût de gestion est très élevé : **2,6%** par rapport à son produit, contre 1,6% en moyenne pour l'ensemble des impôts (taux par ailleurs élevé en comparaison avec nos pays partenaires), soit l'équivalent de 400 agents en coût complet. La charge de travail qu'elle représente et les archaïsmes qu'elle comporte n'échappent d'ailleurs pas aux agents.

Trois options ont été étudiées par le comité de stratégie fiscale :

- achat concomitant de la vignette et du contrat d'assurance automobile, les compagnies d'assurance effectuant la collecte de son produit pour le compte de l'Etat ;
- utilisation de la déclaration de revenu (déclaration 2042) comme support déclaratif ;
- adressage de l'appel de cotisation avec l'avis de la taxe d'habitation (croisement avec le fichier national des immatriculations géré par le ministère de l'intérieur), les contribuables pouvant soit régler leur cotisation de façon simultanée, soit l'acheter comme auparavant auprès d'un débitant de tabac ou de l'administration.

La solution la plus efficace nous semble la première : faire réaliser le prélèvement par les compagnies d'assurance au même moment que l'acquittement de la prime annuelle. A la différence des fichiers de carte grises, dont la fiabilité est sujette à caution, tant pour les propriétaires réels que pour leurs adresses, tous les propriétaires sont tenus par la loi d'assurer leur véhicule, et les fichiers des compagnies d'assurance sont en conséquence tenus à jour pour faire face à chaque échéance de paiement.

La simplification serait maximale pour l'Etat, qui réduirait le nombre des collecteurs (comme dans un schéma de retenue à la source), qui recevrait l'intégralité des paiements sous forme de virements bancaires identifiés, et qui pourrait à tout moment procéder au contrôle de ce paiement par les contrôles de police actuellement valables pour vérifier les obligations d'assurance.

La simplification serait également maximale pour les usagers, qui n'effectueraient plus de déplacement ni même de paiement spécifique pour leur vignette, puisque le montant en serait prélevé en même temps que celui de leur police d'assurance. Ils recevraient par retour de courrier un macaron sur lequel serait apposé le numéro d'immatriculation du véhicule (afin d'éviter les risques de vol).

Il existerait néanmoins des difficultés à gérer techniquement pendant la période de transition : coût de trésorerie; coût de gestion par les compagnies d'assurance, qu'il faudrait rétribuer pour cette charge ; gestion de la transition avec les débitants de tabac, qui perdraient la rémunération associée à la gestion des vignettes (environ 148 MF) ; probabilité non nulle que certains propriétaires de véhicules ne soient pas assurés, d'où la nécessité d'une action de contrôle. Ce point relève d'une analyse technique qui présuppose des décisions de principe, et des négociations préalables avec les interlocuteurs concernés.

Cela ne modifierait pas le dispositif des poursuites lancées après constatation d'un défaut de paiement. Concernant les amendes, on peut supposer que l'amélioration de l'informatique et que la concentration du traitement des amendes dans un nombre limité de sites (comme c'est le cas à la DGCP), permettrait de faire progresser le taux de recouvrement.

ANNEXE 6.5. – PROPOSITIONS RELATIVES A LA REDEVANCE AUDIOVISUELLE

(résumé des principales conclusions d'une récente mission de l'inspection générale des finances)

La gestion de la redevance posait un problème complexe pour le contribuable. Il en est de même pour l'administration. La gestion de cette taxe coûte près de 900 Millions de Francs, soit 7 % d'un rendement de 13 milliards de francs, avec une fraude qui est estimée à *minima* à environ 1,2 milliards soit près de 10 %. Il n'y a là rien d'étonnant. Le dispositif actuel oblige en effet à investir très lourdement sur une frange de redevables récalcitrants, soit pour contenir l'évasion en prouvant l'existence d'un poste de télévision dans un local où les agents ne peuvent pas pénétrer, soit pour obtenir le paiement par des voies d'exécution forcée, le tout pour des montants unitaires extrêmement faibles.

La nécessité d'une réforme de la redevance procède également du nouvel environnement sociologique et technologique. Dans les faits tous les foyers possèdent une radio ou une télévision. Les innovations récentes en matière de diffusion de l'image, et les possibilités ouvertes par l'interactivité des médias, sont d'un autre côté de nature à fragiliser à court terme l'assiette actuelle de cette taxe.

Bien que nous nous soyons interdit d'interférer directement avec le domaine législatif, nous estimons sur ce point nécessaire de formuler une proposition simple. Si le fondement de l'exigibilité de la redevance devait continuer à être la détention d'un récepteur, il serait nécessaire d'en venir à ce que tous les foyers soient présumés de manière irréfragable, détenir un récepteur de cette nature. Dans cette hypothèse, une réforme devrait écarter les aménagements de pure forme, et mettre en place un dispositif simple, consistant en ce que la base d'imposition devienne le simple fait de disposer de locaux meublés affectés à l'habitation.

Une telle disposition serait de nature à concilier trois impératifs : conserver le lien avec la possibilité de recevoir les émissions télévisuelles ; conserver le caractère de ressources affectées de la taxe ; en finir avec la nécessité pour le service, d'apporter dans des conditions juridiques précaires, la preuve de la détention et de l'usage permanent d'un poste de télévision.

Sur le plan strictement administratif, le dispositif d'assiette et de recouvrement de cette taxe bénéficierait directement du dispositif de recensement des bases de la taxe d'habitation. Il ne s'agirait naturellement pas d'en faire un supplément de la taxe d'habitation, puisqu'il s'agirait toujours d'une redevance autonome, fondée sur un support juridique propre, mais de rationaliser le processus administratif d'assiette et de recouvrement. On éviterait ainsi des doubles emplois - par exemple un double circuit de recherche d'adresse ; l'efficacité du dispositif de lutte contre la fraude serait grandement améliorée ; le coût du service serait enfin diminué, notamment, la gestion actuelle du recouvrement contentieux par le réseau des postes comptables du Trésor pour un coût analytique extrêmement élevé. A cet égard, il serait nécessaire d'étendre à la redevance audiovisuelle la procédure d'avis à tiers détenteur, qui ne lui est pas pour l'instant applicable.

Les gains de productivité et d'efficacité à attendre d'une telle proposition seraient essentiellement localisés à trois niveaux :

- les centres de gestion, compte tenu d'une gestion des comptes extrêmement simplifiée ;
- les services de contrôle, dont les principales tâches (contrôler les commerçants revendeurs et les particuliers ne déclarant pas d'appareil de télévision) deviendraient sans objet ;
- les services déconcentrés du Trésor, qui seraient dispensés de la prise en charge du recouvrement contentieux par le service.

La réforme permettrait ainsi des gains bruts d'emplois d'environ 1 000 emplois dont près de 380 proviennent du réseau du Trésor Public au titre du recouvrement forcé.

ANNEXE 7 - LES ETAPES CHRONOLOGIQUES DE LA CONCERTATION AVEC LES AGENTS ET LES ORGANISATIONS SYNDICALES

AU NIVEAU CENTRAL

AU NIVEAU LOCAL

Réunions de concertation de la mission 2003

Vendredi 23 avril	Organisation Syndicale FO	Vendredi 4 juin	TOULOUSE -	Cadres + Syndicats
Jeudi 27 mai	Organisation Syndicale FO	Mardi 8 juin	RENNES -	Cadres + syndicats
Lundi 14 juin	Organisation Syndicale FSAI	Jeudi 10 juin	ILE DE France -	Cadres + Syndicats
Jeudi 24 Juin	Organisation Syndicale CFDT	Jeudi 14 juin	LYON -	Cadres + organisations syndicales
Mardi 29 juin	Organisation Syndicale CGT	Mardi 15 Juin	MARSEILLE	Cadres + organisations syndicales
Mercredi 30 juin	Comité Technique Paritaire Ministériel	Vendredi 18 juin	ORLEANS	Cadres + organisations syndicales
Mardi 6 juillet	Amicale des Comptables de la DGI	Mardi 22 juin	BORDEAUX	Cadres + organisations syndicales
Jeudi 8 juillet	Organisation Syndicale FO	Les 24 et 25 juin	METZ	Cadres + organisations syndicales
Jeudi 8 juillet	Syndicats de la région parisienne			

Vendredi 9 juillet Délégation APCTA

A l'occasion des conventions interrégionales

Jeudi 22 Juillet	Association DSF	Mardi 19 Octobre	SAINT-MALO
Lundi 20 septembre	M. LESUEUR + délégation- FO	Jeudi 21 Octobre	TALENCE
Mardi 21 septembre	Organisation Syndicale FSAFI	Lndi 25 octobre	SAINT-ETIENNE
Mardi 28 septembre	Association des TPG	Mercredi 27 Octobre	AVIGNON
Mardi 5 octobre	Organisation Syndicale CFDT	Vendredi 29 octobre	METZ
Mardi 12 octobre	Organisation Syndicale FDSU	Mercredi 3 novembre	CERGY
Mercredi 13 octobre	Délégation APCTA	Jeudi 4 Novembre	LILLE
Jeudi 14 octobre	Organisatin Syndicale CFTC	Mercredi 10 Novembre	VICHY
Vendrrredi 15 octobre	Organisatin Syndicale CGT		