

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Février 2012

Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises

Evaluation d'une politique publique

■ **Avertissement**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Quelle place pour l'utilisateur ?	7
2 L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?	11
3 Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?	17
4 Les instruments de conduite de la politique sont-ils pertinents ?	23
Conclusion	27
Recommandations	29

Introduction

L'accomplissement volontaire des obligations fiscales par les contribuables est un enjeu essentiel pour l'Etat, en particulier dans un pays comme la France, caractérisé par l'importance de ses prélèvements obligatoires. Le crédit international d'un Etat, la crise actuelle le démontre, dépend en grande partie de sa capacité à obtenir un niveau élevé de consentement des contribuables à l'impôt.

Depuis douze ans, une politique d'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables a progressivement été mise en œuvre, avec le lancement de nombreuses initiatives. La fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), engagée en 2008, et qui a rapproché les services établissant l'impôt de ceux chargés de le recouvrer au sein d'une nouvelle direction la direction générale des finances publiques (DGFIP), a été motivée notamment par ces objectifs.

La Cour a estimé le moment venu de dresser un état des lieux et d'apprécier les effets de cette politique.

Celle-ci concerne des dizaines de millions de contribuables, particuliers (plus de 36 millions de foyers fiscaux) et entreprises (plus de 3 millions). En 2010, la DGFIP a encaissé 432 Md€ de recettes fiscales tout en assurant le versement de 89 Md€ de dégrèvements et remboursements. La même année, la fraude fiscale et les irrégularités non-intentionnelles auraient représenté 20 à 25 Md€. La gestion de cette politique est assurée par des dizaines de milliers d'agents. Elle est un axe important de modernisation de l'Etat. La Cour s'est attachée à l'examiner notamment à travers la vision qu'en ont les contribuables et les agents.

L'approche évaluative choisie par la Cour a essayé de saisir l'ensemble des aspects de cette politique et d'apprécier le degré de satisfaction des usagers, ainsi que la perception des réformes par les agents. Il a ainsi été fait une large place à des approches de terrain. L'évaluation s'est aussi fondée sur de nombreux entretiens avec les services centraux et locaux des administrations concernées, avec des organismes représentatifs des contribuables, en particulier des entreprises de toutes catégories, et d'une manière générale avec des entités concernées par la politique examinée. ■

1 Quelle place pour l'utilisateur ?

Une gestion fiscale davantage centrée sur l'utilisateur

La vision traditionnelle de la gestion fiscale, centrée sur les besoins de l'administration, prévalait encore en France à la fin des années 90. Cependant, depuis la fin des années 80, dans de nombreux pays développés, une nouvelle approche s'était fait jour : le point de vue des acteurs extérieurs (contribuables et autorités publiques) est alors devenu le principal point de référence des administrations fiscales. D'autre part, une distinction s'est opérée entre les contribuables qui payent sans difficultés l'essentiel de leurs impôts et les autres.

Rechercher l'adhésion de la majorité des contribuables permet, en effet, mieux que les moyens répressifs, d'optimiser le rendement de l'impôt. Les stratégies actuelles essaient donc de parvenir simultanément à un service satisfaisant pour la gestion des contribuables de bonne foi et à un contrôle plus sévère (contrôle fiscal et recouvrement forcé) des contribuables indécents, avec une réorientation des ressources humaines et de l'arsenal répressif et de contrôle vers ces derniers.

Parmi les évolutions convergentes observées à l'étranger figurait l'abandon de l'organisation géographique au bénéfice d'une structuration par type de contribuables. L'application de cette nouvelle approche en France posait la question du rôle, de la structure et de la densité du réseau : au début des années 2000, les services de la direction générale des impôts (DGI) comportaient plus de 2 300 structures, et environ 4 000 trésoreries relevant de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) exerçaient des missions de recouvrement de l'impôt.

La nouvelle approche de la gestion fiscale, centrée sur l'utilisateur, a émergé en France au début des années 2000, dans un contexte de modernisation du service public mettant l'accent sur la recherche de la performance et de la qualité de service.

L'administration doit prendre en compte trois dimensions de son public : le citoyen, qui déclare et paye ses impôts, est en même temps un contribuable qui aspire au bon emploi de sa contribution et un utilisateur qui attend un niveau élevé de qualité de service. Ces dimensions structurent désormais la palette d'indicateurs des documents budgétaires.

La séparation des administrations chargées de l'assiette (DGI) et du recou-

Quelle place pour l'utilisateur ?

vement (DGCP) était une spécificité française, s'agissant des impositions sur rôle. Une réorganisation de l'administration fiscale en France a été décidée en juin 2007. Elle a été mise en œuvre à partir d'avril 2008 avec la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), au sein de laquelle les deux anciennes directions générales ont été fusionnées.

L'une des principales justifications avancées pour cette fusion a ainsi été le renforcement de la qualité de service, même si, sur certains points, celle-ci aurait pu continuer de progresser sans fusion. La fusion s'est notamment traduite par l'extension aux particuliers du principe du guichet fiscal unique appliqué à partir de 2002 aux entreprises.

Les usagers : une population de plus en plus nombreuse et diversifiée

L'administration fiscale est confrontée à une augmentation régulière du nombre de contribuables dans un contexte d'instabilité croissante des tissus familiaux, sociaux et économiques, de mobilité géographique plus forte, ainsi qu'à une extrême diversité des attentes et des besoins.

Entre 2003 et 2009, le nombre de foyers fiscaux est passé de 33,9 à 36,4 millions. Le nombre des entreprises a atteint pour sa part 3,1 millions d'uni-

tés en 2009, en progression de 500 000 depuis 2003 ; la DGFIP souligne que près d'un tiers disparaissent moins de cinq ans après leur création. La crise fragilise de nombreux particuliers et entreprises.

L'administration fiscale doit aussi tenir compte de la diversité des contribuables et donc de leurs besoins respectifs.

Pour les particuliers, les clivages sont territoriaux, sociaux, culturels ou linguistiques. L'âge est également un paramètre important : la part des personnes âgées dans la population s'accroît, leurs besoins sont spécifiques ; Internet leur est moins familier qu'aux plus jeunes.

Par ailleurs, avec la gestion de la prime pour l'emploi (PPE), la DGFIP est devenue une administration prestataire et non plus seulement une administration régaliennne de collecte de l'impôt ; son public est plus hétérogène.

Pour les entreprises, la taille est le principal facteur de différenciation, mais ce n'est pas le seul.

Parallèlement, les règles fiscales sont devenues de plus en plus instables et complexes. Une lecture directe de la loi applicable n'est plus possible. Chaque année, environ 20 % des articles du code général des impôts sont remaniés ; les instructions fiscales représentent 40 000 pages ; les « niches fiscales » se sont multipliées. Cette complexité croissante crée chez les contribuables un besoin d'être informés et rassurés sur le respect de leurs obligations. Elle a, par ailleurs, sus-

Quelle place pour l'utilisateur ?

citée l'apparition d'intermédiaires, nouvelle catégorie d'utilisateurs à laquelle l'administration doit s'adapter.

Sur le plan technologique, la diffusion massive de l'Internet et des possibilités de dématérialisation des données et des échanges ont bouleversé le contexte dans lequel fonctionne l'administration fiscale et modifié les attentes des contribuables. Ceux-ci sont désormais habitués à disposer au quotidien de prestations adaptées, personnalisées et disponibles en permanence. La technologie entretient un besoin de commodité et de rapidité accru, exigeant et évolutif. L'administration doit pouvoir y répondre en ajustant, en particulier, l'organisation de ses services et de ses systèmes d'information, qui ne peuvent toutefois changer en permanence.

Les intervenants administratifs

Si la DGFIP est en première ligne, il y a d'autres intervenants à l'échelon central dans la conception, la gestion et le suivi de la politique de relations de l'administration fiscale avec les contribuables : la direction générale des douanes

et droits indirects (DGDDI), avec ses missions fiscales propres, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et, au niveau interministériel, la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME).

S'agissant de la DGFIP, la mise en œuvre de cette politique se fait grâce à un réseau territorial dense dont l'armature est constituée par les directions départementales. A la base, les services des impôts aux particuliers (SIP), les trésoreries et les services des impôts des entreprises (SIE) sont les principaux interlocuteurs des contribuables.

2 L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

Le déploiement progressif d'une offre de services de plus en plus étendue

L'administration fiscale a développé au fil des ans une gamme très large de moyens de relations avec les usagers (guichet sur internet, accueil physique, téléphone, courriel, courrier, etc.). Cette ouverture progressive est souvent réussie et bien perçue, mais comporte des points faibles.

L'accueil téléphonique : un point noir

Il est à repenser dans son ensemble. Des différents modes de contact, c'est le plus critiqué, tant par les usagers que par l'administration, à tous niveaux. Aucun des dispositifs existants ne donne vraiment satisfaction. Les outils de comptage sont en outre peu fiables, voire inexistantes.

L'extension du guichet unique

Le principe du guichet unique, mis en place pour les entreprises par l'ancienne direction générale des impôts, a été étendu aux particuliers dans le cadre de la fusion.

Le dispositif est globalement satisfaisant pour les entreprises. La création de la direction des grandes entreprises (DGE) a permis à ces dernières de bénéficier dès 2002 d'un interlocuteur fiscal unique ; cette direction réalise des enquêtes complètes de satisfaction dont les résultats sont très positifs. Le regroupement des fonctions d'assiette et de recouvrement au sein des services des impôts des entreprises (SIE) a été achevé au bénéfice des PME en décembre 2005 et depuis 2011, le SIE est leur seul interlocuteur, quel que soit le sujet à traiter. La DGFIP ne dispose cependant toujours pas de données précises sur l'appréciation par ces entreprises de la qualité du service rendu. L'extension du caractère obligatoire des télé-procédures infléchit peu à peu la vocation de ces SIE, qui traitent davantage d'opérations complexes.

Le principe du guichet fiscal unique des particuliers consiste en la mise en place d'une structure spécifique, le service des impôts des particuliers (SIP), destinée à gérer à la fois l'assiette et le recouvrement. Il implique donc la possibilité pour les contribuables d'être informés sur ces deux aspects en un lieu unique ; auparavant, les particuliers devaient s'adresser à leur centre des impôts de rattachement pour obtenir

L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

des informations relatives à l'assiette et à leur trésorerie fiscale pour les informations relatives au recouvrement ; ces services se trouvaient le plus souvent en des lieux différents.

Les 710 SIP ont été créés généralement là où préexistaient un centre des impôts et une trésorerie chargée de recouvrer l'impôt. Ailleurs, soit dans une grande partie des zones rurales et périurbaines (regroupant environ 45 % de la population), les contribuables ne relèvent d'un SIP que pour l'assiette de l'impôt, leur interlocuteur pour le recouvrement restant une trésorerie. Un mécanisme a été créé, l'« accueil fiscal de proximité », pour permettre aux trésoreries de traiter aussi les questions les plus courantes relatives à l'assiette. Les demandes plus complexes sont transmises au centre des impôts de rattachement selon des modalités qui ne fonctionnent pas parfaitement.

Ce dispositif laisse ainsi subsister de fortes disparités dans la qualité du service rendu. Les usagers sont probablement prêts à admettre que toute la gamme des services ne soit pas disponible à chaque point de contact. La direction générale doit leur expliquer plus clairement le dispositif mis en place.

Si la qualité de l'accueil physique des particuliers dans les SIP est globalement bonne (agents et usagers s'accordent pour constater une amélioration sensible des relations ces dernières années), le rapprochement des équipes au sein d'un accueil unique ne peut produire ses pleins effets que si les applications infor-

matiques sont mieux articulées. Quel que soit son service d'origine, l'agent d'accueil doit être capable de répondre de façon personnalisée aux demandes non complexes de l'utilisateur et donc avoir accès aux applications issues indifféremment de l'une ou l'autre filière. Les personnels ont bien été formés en ce sens, mais les possibilités d'accéder à la fois en lecture et en saisie à l'ensemble des applications n'ont pas été organisées.

La fusion n'a manifestement pas été l'occasion d'une réévaluation de l'adaptation du réseau. Même si les solutions ne sont pas évidentes et peuvent ne pas être homogènes en tout point du territoire, la question du maillage territorial devra être posée explicitement sous ses divers aspects : taux de couverture souhaitable, adaptation de la cartographie aux évolutions du territoire, interopérabilité des points d'accueil, taille minimale nécessaire pour disposer d'un véritable accueil fiscal, coût du service.

Le manque de données quantitatives et qualitatives fiables sur la fréquentation des guichets et les motifs des déplacements des usagers est particulièrement regrettable. Dans les SIP, il est maintenant possible de comptabiliser le nombre de personnes reçues et le temps d'attente moyen des usagers. Cependant, ces comptages ne renseignent pas toujours sur les motifs de visite des usagers, et jamais sur leur degré de satisfaction. Dans les accueils fiscaux de proximité, le manque de données est encore plus marqué.

L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

Enfin, un rapprochement des centres des impôts et des centres des impôts fonciers (CDIF) avait été engagé avant la fusion. Il consistait à transférer aux centres des impôts une partie de la compétence foncière (gestion des impôts locaux des particuliers) et à regrouper physiquement les deux types de structures. Les opérations ont été suspendues au moment de la fusion. Un mouvement de regroupement avec les SIP doit être repris, en cohérence avec le principe du guichet fiscal unique.

Le courrier : un vecteur d'échanges en pleine évolution

Le courrier traditionnel ne présente plus la fiabilité qu'il avait autrefois. Les difficultés constatées devraient inciter l'administration locale à rechercher avec La Poste des solutions nationales et locales. Cependant, si ce courrier conserve une force symbolique importante, sa part dans les échanges diminue progressivement, faisant place à un usage croissant de la messagerie électronique, a priori plus rapide et plus économique.

Tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné le développement constant de ce mode de communication ; c'est le vecteur qui progresse le plus. Les avantages de la messagerie électronique sont clairement identifiés : facilité d'utilisation, rapidité de réponse, moindre solennité que le courrier, possibilité d'attacher des documents. Cependant, du

côté des particuliers, l'usage connaît des disparités : une méfiance forte reste exprimée en milieu rural, et les conditions d'accès à internet restent parfois difficiles.

Surtout, l'administration ne s'est pas encore organisée pour traiter efficacement les courriels des contribuables. Ils arrivent dans une boîte à lettres fonctionnelle relevant d'un système de messagerie et doivent ensuite être transférés par le responsable du service aux agents en utilisant un autre système de messagerie. Les agents regrettent le défaut de compatibilité entre les deux systèmes, qui les contraint à réaliser de nombreux « copier-coller ».

Les statistiques sur les flux de ce type sont assez grossières et peu exploitées, quand elles existent. Le poids effectif de cette charge nouvelle n'est donc pas encore mesuré en termes d'incidence sur la charge de travail.

Les agents expriment, en outre, des réserves sur ce nouveau mode de communication : une réponse par courriel requiert la même attention qu'une réponse par courrier, l'administration se trouvant engagée ; ils redoutent les dérives qu'autorise la facilité d'échange, évoquent un effet de conversation à répétition (ou « chat ») et le manque de rigueur de certains interlocuteurs. En outre, les contribuables peuvent envoyer des dossiers joints, mais l'équipement informatique a une capacité de mémoire limitée pour recevoir ou envoyer la masse de ces dossiers.

L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

Le guichet électronique, des progrès notables mais des motifs d'insatisfaction

Le site internet *impots.gouv.fr* est à la fois une source d'information et un outil permettant d'accomplir certaines obligations fiscales. Créées quasi simultanément en 2001, TéléIR (pour la déclaration de l'impôt sur le revenu des particuliers) et TéléTVA (pour les entreprises) ont été les premiers éléments du guichet fiscal sur Internet. Les téléprocédures se sont ensuite développées plus rapidement pour les entreprises, dont les plus importantes étaient tenues d'y recourir. L'utilisation du portail a été peu à peu élargie à la déclaration et au paiement d'autres impôts, et simplifiée pour toutes les catégories de contribuables.

La masse critique atteinte en termes de consultations, de nombre d'opérations exécutées, et de montants payés, fait de *impots.gouv.fr* un véritable guichet électronique.

La DGFIP impose progressivement le recours au télétraitement de leurs opérations à un nombre croissant d'entreprises en abaissant le seuil de chiffre d'affaires au-dessus duquel il est obligatoire. Cet objectif de l'étendre rapidement à l'ensemble des entreprises est en lui-même fondé. Cependant, la DGFIP doit être plus attentive aux conditions de mise en œuvre. Elle doit afficher clairement et avec un délai suffisant les étapes et le terme de l'extension de l'obligation.

Elle doit ajuster les dispositifs d'assistance aux dysfonctionnements du sys-

tème : les plateformes sont trop souvent saturées.

Enfin, la DGFIP ne peut se contenter de mesurer la satisfaction globale des usagers, mais devrait assortir chaque usage d'une procédure électronique d'un test de satisfaction. L'ergonomie du portail fiscal reste perfectible et de nouvelles fonctionnalités devraient être développées.

L'automatisation progressive des moyens de paiement

Durant la phase du recouvrement spontané, c'est-à-dire à l'échéance normale, différents modes de paiement sont proposés avec notamment une offre importante de moyens de paiement automatique ou dématérialisé (mensualisation, prélèvement automatique à l'échéance, paiement en ligne), qui ont représenté en 2010, pour l'impôt sur le revenu (IR), 87 % des montants payés ; à lui seul, le nombre de paiements en ligne des particuliers a concerné 3,2 millions d'opérations. Cependant, le taux de paiement dématérialisé, automatique ou à distance, est sensiblement plus faible pour les impôts locaux. Pour l'ensemble de l'impôt sur le revenu et des impôts locaux, il n'est encore que de 53,9 % des montants payés.

Pour faire face à la progression des paiements automatisés tout en maintenant une bonne qualité de service, huit centres prélèvement service (CPS) ont été créés. Ils gèrent à distance les 30 millions de contrats de mensualisation et de

L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

prélèvement à l'échéance de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, ainsi que de la cotisation foncière des entreprises.

Globalement, toutefois, les potentialités de développement des vecteurs automatisés ou virtuels de traitement des opérations fiscales des usagers ne sont pas toutes exploitées. Leur impact sur l'organisation globale de l'administration fiscale et la conception globale de l'offre de services est encore insuffisamment pris en compte.

Les agents, acteurs d'un nouveau type de relations

Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les professionnels reposent, hormis pour les téléprocédures, sur une relation de personne à personne. Les agents sont les premiers acteurs de la mise en œuvre d'une politique d'amélioration.

Le déploiement du guichet fiscal unique pour les particuliers a entraîné, pour les agents, le développement et la structuration d'une nouvelle fonction, l'accueil, sans que celle-ci bénéficie d'une reconnaissance complète en tant que métier. Pour les entreprises, l'interlocuteur fiscal unique dans les SIE a été mis en place plus précocement et les principes des relations aux entreprises n'ont pas été modifiés lors de la fusion.

La Cour a recueilli les réactions d'agents de différentes catégories. Les

agents des administrations fiscales ont été nourris d'une culture régaliennne et l'usage même du terme d'usager soulève, il y a encore une dizaine d'années, des réticences. Leurs réactions sont aujourd'hui beaucoup plus nuancées, même si la place plus large réservée à l'accueil leur semble souvent trop empiéter sur ce qu'ils considèrent comme leur cœur de métier : la gestion et le contrôle fiscal.

Le risque d'une croissance incontrôlée des sollicitations des contribuables

Avec le recul, la Cour constate que l'organisation de l'accueil a suivi dans le long terme une logique d'offre plus que de réponse à une demande des usagers identifiée et analysée a priori. Pour rendre plus visible la nouvelle dimension de la DGFIP, la priorité a été clairement donnée, depuis la fusion, à l'accueil physique des particuliers, mais les pics de fréquentation ont conduit à le surdimensionner.

Une réflexion ouverte, intégrant les coûts et avantages de chaque vecteur et les contraintes de saisonnalité, devrait être engagée, au moins pour les particuliers, et s'articuler en partie sur une segmentation des usagers. Cette nouvelle conception devrait conduire à des systèmes de renvoi fiables et conviviaux d'un instrument à l'autre, incitant les usagers à utiliser le moyen de contact le

L'offre de services de l'administration fiscale est-elle adéquate ?

mieux adapté à leur demande et le plus efficient pour l'administration. Elle devrait intégrer la nécessité de traiter de manière spécifique les publics qui éprouvent le plus de difficultés.

Les études de l'OCDE montrent que, si toutes les administrations fiscales ont développé une offre multi-canal, aucune n'a vu son accueil physique diminuer pour autant. La bonne réponse semble être, dès lors, d'élaborer des stratégies de transfert d'un canal sur un autre, ce qui suppose de mieux connaître trois types de données : la fréquenta-

tion de chaque vecteur, encore bien mal connue, les motifs des demandes et les raisons qui poussent le contribuable à utiliser un canal plutôt qu'un autre, qui ne peuvent ressortir que d'études qualitatives très fines.

L'absence actuelle de stratégie et d'articulation entre les différents vecteurs limite à la fois l'efficacité des actions d'amélioration des relations avec les contribuables et les gains d'efficience que l'administration peut espérer engranger.

3 Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?

La complexité fiscale

Le conseil des prélèvements obligatoires avait déjà relevé en 2002 que le manque de clarté juridique, d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme fiscale était source d'incompréhensions pour les usagers et de sollicitations des services. Ces constats restent d'actualité.

La fiscalité est de plus en plus souvent l'outil de politiques publiques sectorielles. La mise en œuvre des crédits d'impôts conduit à des dispositifs complexes et techniques, nécessitant des ajustements ultérieurs ou des explications.

Les nombreux textes fiscaux d'origine communautaire sont souvent des textes de compromis dont l'intelligibilité est limitée en raison de leur longueur et des multiples modifications dont ils sont l'objet.

L'instabilité du droit fiscal est aussi en elle-même une source de complexité, notamment lorsque les décisions ont un effet rétroactif, ou bien lorsque les délais entre la décision et la mise en application ne laissent pas à l'administration le temps de préparer et diffuser les supports explicatifs nécessaires. Les usagers

ont alors du mal à savoir s'ils sont réellement en règle.

Dans ce contexte, certaines professions intermédiaires spécialisées dans la gestion fiscale peuvent même avoir intérêt à la complexité fiscale.

Les particuliers reconnaissent les mérites de certaines simplifications, comme la déclaration préremplie ou la mensualisation. Elles améliorent la compréhension par le contribuable de ses obligations et facilitent ses démarches. Il conviendrait donc de les étendre à d'autres impôts, notamment les droits de succession, lorsqu'ils s'y prêtent.

Malgré ces améliorations qui ont permis de limiter les omissions déclaratives des usagers, la complexité de la norme demeure une source d'incompréhension majeure qui est à l'origine d'un flux important de réclamations. Le médiateur de Bercy observe chaque année que les textes et documents destinés aux usagers, pour toutes les catégories d'impôts, ne sont pas suffisamment lisibles ni compréhensibles par ces derniers, ce qui peut, selon lui, « entraîner chez certains un sentiment d'injustice ».

Les professionnels soulignent que les incertitudes, tant sur la pérennité de la norme que sur son entrée en vigueur et son applicabilité, pèsent sur la compé-

Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?

tivité et l'attractivité de la France dans une économie mondialisée. La complexité pénalise particulièrement les TPE et PME. Aussi la mise en ligne par l'administration, depuis une date récente, de projets d'instructions fiscales à fin de consultation totalement ouverte est-elle très appréciée des entreprises, même si les délais se révèlent souvent trop courts, au point que certaines réformes entrent en vigueur sans que les termes des instructions correspondantes soient connus en temps utile.

Les dispositifs mis en place pour faciliter l'information et le dialogue

La connaissance et la compréhension de la règle fiscale sont des éléments déterminants de la « mise en confiance » du contribuable. Elles passent par des campagnes d'information « grand public », mais aussi par des réponses plus adaptées aux demandes spécifiques de chaque contribuable.

Dans un pays où les règles fiscales sont consignées dans deux documents volumineux et renouvelés en permanence (le code général des impôts et le livre des procédures fiscales), la communication de la doctrine administrative est essentielle pour les contribuables. Or, si des outils satisfaisants ont été mis en place pour en assurer une bonne diffusion spontanée par l'administration, les moyens à la disposition des contribu-

bles pour fonder leur position sont à certains égards peu performants.

Ainsi, les organismes représentatifs des entreprises interrogés au cours de l'enquête ont généralement considéré que les réponses de l'administration à leurs questions étaient trop tardives, ce qui conduit certains à se référer à des sources alternatives moins fiables.

Les questions des contribuables peuvent également être traitées par la procédure du rescrit fiscal. Il s'agit, dans ce cas, d'une prise de position formelle de l'administration sur l'interprétation d'un texte fiscal ou sur l'appréciation d'une situation de fait. Lorsqu'il est publié, il a des effets de droit pour les contribuables placés dans la même situation. Cette procédure a été marquée, depuis 2008, par de nombreuses évolutions et améliorations. Cependant, les entretiens menés avec des professionnels montrent que la procédure et le formalisme sont encore trop lourds et souvent incompatibles avec la vie des affaires. De plus, les entreprises craignent que le rescrit donne à l'administration fiscale une connaissance approfondie de leur situation, lui permettant d'orienter un éventuel contrôle fiscal.

La confiance peut aussi s'appuyer sur l'établissement de relations formalisées et régulières avec des représentants des contribuables particuliers et professionnels.

La création en 2004 d'un comité national des usagers, formé d'un collège pour les particuliers et d'un autre pour les professionnels, répondait à une dou-

Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?

ble préoccupation : informer les relais institutionnels sur l'actualité des relations entre l'administration fiscale et les usagers, recueillir leurs propositions et critiques.

Dans la pratique, les tentatives ont été peu concluantes avec les particuliers : le collègue s'est réuni à cinq reprises jusqu'en 2006, puis est tombé en désuétude, faute de pouvoir y inclure des associations réellement représentatives. Le dialogue a été plus fructueux avec les professionnels. Des initiatives de même nature, à l'échelon des départements, ont eu des succès inégaux.

La « charte du contribuable » adoptée en 2005, s'adressant aussi bien aux particuliers qu'aux entreprises, a été présentée comme un guide des bonnes pratiques relatives « aux droits et devoirs du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale ». L'administration devrait procéder à une évaluation de ce texte et promouvoir, le cas échéant, les adaptations nécessaires.

Les ambiguïtés du dispositif de recours

En cas de difficulté dans ses relations avec l'administration, le contribuable dispose en principe d'un large éventail de recours disponibles. Il peut, en premier lieu, solliciter un nouvel examen de sa situation dans le cadre d'une « demande gracieuse » s'il est confronté à des difficultés financières, en vue d'obtenir une remise totale ou partielle. Le

nombre des demandes gracieuses augmente de façon quasi constante depuis 2003, pour atteindre plus d'un million en 2010.

S'il conteste tout ou partie d'un impôt qui le concerne, il peut adresser une « réclamation » au service dont il dépend. Depuis 2005, le nombre de réclamations est relativement constant et s'élève à 3 700 000 en moyenne par an. Dans leur majorité, les demandes sont simples et visent à obtenir la correction d'erreurs matérielles commises dans l'assiette ou le calcul des impositions, ou le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire.

En cas de réponse défavorable de l'administration, la possibilité est offerte aux usagers, depuis 2005, de saisir un conciliateur fiscal départemental dont les fonctions sont assurées par un cadre de l'administration fiscale et qui est chargé de procéder à un nouvel examen du dossier pour trouver une solution amiable. Chaque année, 80 000 demandes sont ainsi présentées : 35 à 40 % d'entre elles font l'objet d'une réponse favorable. C'est en matière d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux que le conciliateur déjuge le plus souvent le service gestionnaire. Seules les demandes relatives aux délais de paiement, à la qualité de service ou au prélèvement automatique recueillent majoritairement un avis favorable.

Le contribuable insatisfait peut ensuite saisir le médiateur des ministères économique et financier (ou « médiateur

Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?

de Bercy »), autorité indépendante de l'administration fiscale et directement rattachée au ministre. Le nombre de saisines n'excède pas 3 000 par an.

Le demandeur peut aussi en appeler au ministre, qui statue en dernier ressort, et saisir le défenseur des droits (ancien médiateur de la République), autorité administrative indépendante.

Une architecture complexe pour les usagers

La confusion des termes complique certainement la compréhension du contribuable, qui peine à percevoir l'articulation des dispositifs de recours et ne peut prendre modèle sur d'autres administrations, tant le vocabulaire utilisé par l'administration fiscale lui est particulier.

Les procédures elles-mêmes manquent de transparence.

Ainsi la mission de conciliateur fiscal est en fait confiée à des cadres supérieurs de la direction départementale. L'examen des recours est confié au service qui détient le dossier du requérant, c'est-à-dire le même service qui a déjà eu à connaître de la demande initiale. Dans certains cas, le conciliateur est l'auteur même de la décision contestée. Ce positionnement n'est pas forcément évident du point de vue de l'utilisateur. La plupart du temps, ce dernier se tourne vers le conciliateur croyant qu'il s'agit d'une autorité indépendante de l'administration et non d'un cadre de l'administration fiscale. Si le conciliateur était plus précisément décrit, il est possible que les usagers qui ne souhaitent pas avoir

affaire à l'administration se tourneraient moins volontiers vers lui. L'exigence d'impartialité et d'indépendance du conciliateur fiscal n'est donc pas satisfaite.

Ce problème est d'autant plus délicat que le passage par le conciliateur est un préalable nécessaire avant de s'adresser au « médiateur de Bercy » qui, lui, est indépendant de l'administration, directement rattaché au ministre, et qui rend son avis en droit et en équité après avoir pris connaissance des positions de l'administration et du demandeur. Ce passage obligé par le conciliateur n'est d'ailleurs pas clairement expliqué aux contribuables.

Enfin les recours à la conciliation et à la médiation n'ont pas pour effet de suspendre le délai légal de deux mois dont le requérant dispose pour saisir un juge. Or ce délai est très difficile à respecter compte tenu des délais de traitement. Les contribuables les mieux informés sont amenés, tout en saisissant le conciliateur et/ou le médiateur, à présenter en même temps leur recours devant le tribunal. Ils y sont d'ailleurs souvent incités par l'administration elle-même.

Il est incontestable que le volume des recours juridictionnels, intervenant après la phase de recours amiables, connaît une baisse globale en valeur absolue depuis 2001. Il y a 10 ans, le domaine fiscal représentait plus du tiers des recours devant le juge administratif. Il ne représente plus, en 2010, que 7 % des recours. Selon les juges administra-

Les contribuables sont-ils en mesure d'exercer leurs droits à être informés, rassurés, écoutés ?

tifs, cette tendance montre que les relations de l'administration fiscale avec ses usagers deviennent de moins en moins conflictuelles, l'administration s'attachant de plus en plus à éviter les contestations, par exemple en multipliant les transactions. L'impact financier de cette évolution est difficile à évaluer, selon les services, en l'état actuel des systèmes d'information. De plus, les procédures restent, dans leur ensemble, trop longues du point de vue des usagers, même s'il arrive que certains d'entre eux y trouvent un avantage, les retards pouvant avoir des effets bénéfiques sur leur trésorerie, compte tenu du sursis de paiement.

L'amélioration du climat du contrôle fiscal

L'administration fiscale considère que l'activité de contrôle fait partie intégrante de sa mission et qu'elle ne peut donc rester à l'écart du mouvement général d'amélioration de la qualité du service. Elle doit mieux faire accepter le contrôle et en accroître l'efficacité. La démarche dans ce domaine est antérieure à la fusion DGI-DGCP. Elle est caractérisée, en particulier, par une offre

spécifique de recours ouverte aux contribuables. Il est dommage cependant qu'ait été interrompue la conduite d'études annuelles de satisfaction. D'autre part, la qualité du dialogue dans le cadre des recours est jugée parfois trop faible.

L'évolution des procédures de recouvrement forcé

Depuis la fusion ont été créées des unités spécialisées nouvelles, les pôles de recouvrement spécialisé (PRS), et instaurées de nouvelles modalités de pilotage du recouvrement forcé au sein des directions départementales des finances publiques (DDFIP). Concomitamment, les procédures ont été réformées. Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de ces évolutions.

4 Les instruments de conduite de la politique sont-ils pertinents ?

L'articulation entre les intervenants à l'échelon central

Le pilotage de la politique de relations avec les contribuables est affaibli par la dispersion des acteurs, y compris au sein de la DGFIP. Leurs relations ne sont pas suffisamment organisées.

Diverses directions de Bercy pourraient jouer, sur des plans différents, un rôle accru dans la recherche, par la DGFIP, de nouvelles voies de simplification. Les spécificités de la matière fiscale et la disproportion des moyens respectifs limitent toutefois leur contribution.

L'offre de services méthodologiques de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) devrait être mieux mise à profit par la DGFIP dans la définition d'axes de travail et la fourniture d'outils pour l'amélioration des relations avec les usagers. La DGME dispose, par exemple, d'une bonne connaissance des expériences d'autres organismes confrontés à la gestion d'une offre de services multi-canal. Elle pourrait aussi intervenir utilement sur certains sujets transverses lourds d'enjeux pour la charge de travail des services fiscaux.

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services a montré en 2011 qu'elle pouvait jouer un rôle de proposition significatif pour la simplification des règles et procédures fiscales applicables aux entreprises mais, dans la pratique, son intervention a un impact modeste dans la définition de la stratégie de la DGFIP. Sa connaissance du terrain pourrait être utilisée en amont des réflexions menées sur la norme fiscale et notamment la rédaction des instructions.

La Cour a déjà souligné la nécessité d'échanges de données entre la direction générale des douanes et des droits indirects et la DGFIP pour limiter la charge administrative des entreprises et mieux détecter les fraudes. Une telle évolution permettrait, en outre, de compléter le compte fiscal dit « unique » des entreprises, qui retracerait alors, pour chacune d'elles, l'ensemble des créances et des dettes fiscales de l'Etat, quel que soit le service en charge du recouvrement.

Toutefois, c'est surtout au sein même de la DGFIP que des progrès sont indispensables : dans un ensemble aussi vaste, avec une administration centrale de 4 000 agents, il est inévitable qu'un sujet aussi transversal que les relations avec les usagers relève de plusieurs entités, mais il faut qu'une structure clairement identifiée soit en mesure d'en

Les instruments de conduite de la politique sont-ils pertinents ?

avoir une bonne vision d'ensemble et d'exercer une responsabilité globale. A défaut, les services locaux ne disposent pas, à ce jour, de critères permettant d'arbitrer entre les différents modes de relations avec le public. Ils sont conduits dans les faits à donner la priorité à l'accueil physique, y consacrant souvent un temps sans relation avec le service à rendre.

Avec la direction de la législation fiscale les relations sont peu formalisées. La coordination devrait être plus structurée et les échanges systématisés.

Les informations dont dispose l'administration fiscale pour piloter sa politique

Les indicateurs de performance du programme budgétaire 156 – gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local - sont suivis et déclinés dans les services. Ils restent néanmoins trop globaux et quantitatifs pour servir d'outils à l'évaluation de la politique de relations avec les usagers et ne permettent ni de mesurer les résultats de la politique menée ni d'éclairer sa conduite. Les principaux indicateurs relatifs au « civisme fiscal » et à la facilitation de l'impôt comprennent les taux de déclaration et de paiement de l'impôt, les délais de traitement, le niveau de dématérialisation (paiement dématéria-

lisé et télédéclaration) ainsi que le respect du référentiel de qualité de l'accueil.

Les autres données quantitatives, très nombreuses par tradition dans la filière fiscale, n'apportent pas non plus d'éléments suffisants. Les outils de mesure des flux sont sous-performants et sous-utilisés. Il n'y a pas de mesure régulière de la satisfaction des usagers.

Un baromètre global de la qualité des services publics permet à la DGME de suivre les effets des actions d'améliorations engagées ; alimenté par sondages auprès du public, il concerne l'accueil, la qualité du traitement des dossiers et des réclamations, etc., mais reste axé sur la production des services. La DGME a également mis en place une série d'outils destinés, d'une part, à identifier les attentes des usagers, d'autre part, à mobiliser les services et les agents pour la modernisation et la qualité du service.

Les différents recours présentés par les contribuables, leur évolution et leurs caractéristiques pourraient renseigner l'administration fiscale sur les attentes et les préoccupations des usagers, sur les sujets majeurs de mécontentement et d'incompréhension. L'administration fiscale n'exploite pas suffisamment ces éléments pour améliorer la qualité du service rendu, remédier aux dysfonctionnements identifiés ou clarifier la norme.

En interne, l'information sur les relations avec les usagers ne remonte de façon systématique aux services centraux qu'à l'occasion des bilans de campagne de l'impôt sur le revenu. Il

Les instruments de conduite de la politique sont-ils pertinents ?

n'existe pas de bilan comparable pour les autres impôts.

Pour pouvoir effectuer des choix et privilégier certains vecteurs, la DGFIP devrait connaître leur efficacité respective. Or il n'y a aucune mesure des gains de productivité issus ou attendus de la politique menée.

La DGFIP doit se doter d'outils de réflexion prospective, à la mesure de ses missions et de ses responsabilités dans l'Etat.

L'apport des réflexions conduites au plan international sur les comportements des contribuables

Dans tous les pays de l'OCDE, les services chargés de la fiscalité considèrent comme un objectif principal l'amélioration des relations avec leurs usagers. Le développement de la qualité de cette relation a pour but l'amélioration du « civisme fiscal » (« compliance »), partant du constat que plus un contribuable a un comportement « civique », moins il coûte cher à l'administration.

S'appuyant sur les recherches universitaires les plus récentes, l'OCDE met l'accent sur les facteurs sociologiques et psychologiques des comportements des contribuables potentiels. Elle a identifié ceux qui influencent le civisme fiscal, comme la dissuasion, la confiance ou les facteurs économiques. Les politiques menées doivent prendre en compte les interactions entre ces facteurs et ne pas s'en tenir à la conception binaire qui oppose radicalement le citoyen au fraudeur.

Une telle orientation pourrait amener à revoir la conception du dispositif de maîtrise des risques fiscaux et l'organisation même des services. En particulier, le nécessaire renforcement de la lutte contre la fraude fiscale ne doit pas conduire à exclure l'activité de contrôle de la réflexion générale sur les relations avec les usagers. Celle-ci doit couvrir, d'amont en aval, l'ensemble des activités fiscales, qu'il s'agisse de la conception de la norme fiscale, de l'information générale, de l'assistance au traitement des opérations, de la gestion courante des diverses formes de recours au contrôle fiscal.

Conclusion

L'évaluation réalisée par la Cour montre que, depuis 1999, les actions d'amélioration ont entraîné des progrès à plusieurs égards remarquables dans les relations avec les contribuables, qu'il s'agisse, par exemple, du développement des téléprocédures pour la déclaration ou le paiement, ou de mesures prises pour assurer une plus grande sécurité aux contribuables.

Toutefois, des marges de progrès importantes existent :

- l'administration a mis en place une offre de services très diversifiée dont certaines composantes, par exemple la déclaration préremplie ou les téléprocédures, ont permis de progresser dans le sens d'une meilleure identification de la matière imposable et du paiement spontané de l'impôt. Il est toutefois impossible d'en apprécier, même approximativement, les effets directs. De plus, la complexité croissante des règles fiscales contraint l'administration à faire des efforts de clarification qui ne suffisent pas toujours à rassurer les contribuables ;

- l'administration apporte en permanence des améliorations contribuant à une meilleure acceptation de l'impôt ; cependant, la politique de qualité du service est marquée par l'absence d'une stratégie organisant une offre multicanal à partir d'une segmentation plus fine des publics et un manque de visibilité et de transparence des procédures de conciliation et de recours ;

- l'administration fiscale n'a pas tiré toutes les conséquences du remodelage des accès et de l'offre de services, notamment de la constitution d'un guichet virtuel et personnalisé via le portail fiscal sur Internet, sur l'organisation des services, la réingénierie des processus de gestion et l'allocation de ses ressources internes ;

- pour piloter cette politique publique et en mesurer les effets sur les fonctions fiscales de base, il n'existe ni système global de remontée et d'exploitation d'informations pertinentes et fiables, ni capitalisation des expériences acquises au sein du réseau ;

- il ne peut être rendu compte de l'efficacité faute de données de comptabilité analytique adaptées, même si des mesures ponctuelles sont réalisées sur certaines actions de façon empirique ;

- les objectifs et les outils des relations avec les usagers sont, pour certains d'entre eux, correctement définis et conçus. D'autres doivent être revus pour dépasser la conception binaire opposant le bon citoyen au fraudeur. Ils doivent prendre en compte la diversité et la variabilité des paramètres comportementaux dans une analyse dynamique de maîtrise des risques.

Dans le rapport qu'elle a établi en octobre 2011 pour la commission des finances du Sénat, la Cour a montré que la fusion des deux anciennes directions au sein de la

Conclusion

DGFIP était administrativement réalisée, mais qu'une nouvelle étape devait être engagée pour revoir certains des processus, des organisations et des objectifs. Les résultats de la présente évaluation confirment cette nécessité et montrent que, pour poursuivre l'amélioration des relations avec les usagers, l'administration fiscale doit intégrer de nouvelles dimensions.

La simplification des règles fiscales doit être la toile de fond de l'étape à franchir. Simplifier, c'est en définitive assurer des rentrées fiscales. La DGFIP n'est certes pas seule responsable de la complexité des normes et des procédures, mais elle peut très utilement contribuer à l'effort qui incombe aux pouvoirs publics dans leur ensemble.

La prise en compte des besoins des usagers est une des conditions essentielles de la bonne marche de l'administration. Celle-ci doit accepter que les usagers deviennent des acteurs de sa propre transformation. Cela est vrai même pour une très ancienne administration régaliennne.

Recommandations

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations détaillées qui figurent dans le rapport en fin de chaque chapitre et dont les principales sont les suivantes :

→ concevoir, piloter et mettre en œuvre une stratégie d'accueil multicanal optimisant l'efficacité globale du dispositif d'information, de renseignement, d'accueil et de traitement des démarches des contribuables par la segmentation appropriée des publics et la rationalisation de l'utilisation des différents vecteurs ;

→ développer une offre de services aux prestataires intermédiaires, mandataires, tiers de confiance et relais associatifs pour faciliter les démarches des différents publics ;

→ redéfinir la cartographie des services des impôts des particuliers (SIP) et de l'accueil fiscal de proximité (AFP)¹, en explicitant et pondérant les paramètres d'évolution de l'implantation territoriale de la DGFIP, à partir des critères d'accès souhaitables, des

perspectives des territoires, des coûts, des options d'interopérabilité des points d'accueil, d'une définition précise de l'AFP ;

→ revoir le dispositif d'accueil et d'assistance téléphoniques : matériels, organisation, flux entre services et plates-formes ;

→ faciliter l'anticipation par les entreprises de leurs nouvelles obligations fiscales en les annonçant à l'avance, par exemple les étapes et le terme de la généralisation du recours obligatoire aux téléprocédures ;

→ améliorer l'information des contribuables, d'une part sur les modalités concrètes des réclamations et des différents recours, d'autre part sur leur articulation, les conditions de recevabilité et de délais ;

→ clarifier et simplifier la chaîne des recours en matière fiscale ;

→ mettre en place auprès du directeur général un dispositif de pilotage de la politique de la DGFIP en matière de relations avec les usagers² ;

(1) Recommandation n° 11 formulée par la Cour dans le rapport réalisé en octobre 2011 pour la commission des finances du Sénat sur la fusion direction générale des impôts-direction générale de la comptabilité publique.

(2) Recommandation n° 9 formulée par la Cour dans le rapport réalisé en octobre 2011 pour la commission des finances du Sénat sur la fusion direction générale des impôts-direction générale de la comptabilité publique.

Recommandations

→ participer, en développant le lien avec les autres directions des ministères financiers³, à l'effort de simplification en vue, notamment, de limiter la « fraude par incompréhension » ;

→ organiser la coordination, avec la direction de la législation fiscale, pour améliorer, dès la définition des règles, leur applicabilité par l'administration comme par les contribuables ;

→ établir de réels indicateurs de productivité mettant en regard l'évolution des effectifs et des coûts et celle des prestations rendues, mesurées en termes quantitatifs et qualitatifs⁴.

(3) Notamment la direction générale de la modernisation de l'Etat, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services pour les entreprises, voire avec le concours de l'institut national de la consommation pour les particuliers.

(4) Recommandation n° 3 formulée par la Cour dans le rapport réalisé en octobre 2011 pour la commission des finances du Sénat sur la fusion direction générale des impôts-direction générale de la comptabilité publique.