



Inspection générale
des finances

n°2006-M-078-03

Rapport

sur

la gestion de la prime pour l'emploi (PPE)

Etabli par

Arnaud LE FOLL
Inspecteur des finances

David LUBEK
Inspecteur des finances

Yann de NANTEUIL
Inspecteur des finances

Sébastien PROTO
Inspecteur des finances

Sébastien REMOND
Inspecteur des finances

David REVELIN
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
Daniel LALLIER
Inspecteur général des finances

Rapport réalisé avec la collaboration de Vivien DUTHOIT et Charles BÉLARD
Assistants à l'Inspection Générale des Finances

- JANVIER 2007 -

Synthèse

La gestion de la prime pour l'emploi

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Constats

1. Cadre de l'audit

- La prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt destiné à inciter au retour à l'emploi et au maintien dans l'activité des personnes aux revenus modestes.
- Dans son rapport remis en décembre 2005, la Cour des comptes a considéré qu'il existait un risque de fraude concernant ce dispositif.
- Dans ce contexte, l'audit avait pour objectifs :
 - ✓ d'évaluer l'ampleur des anomalies dans le versement de la prime et d'analyser leurs causes ;
 - ✓ de formuler des propositions pour réduire le risque de fraude et le nombre d'erreurs déclaratives.

2. Constat

- En 2006, les anomalies ont abouti au maximum à ne pas verser, à tort, 135 millions d'euros et à verser indûment entre 294 et 340 millions d'euros, pour un montant global de PPE de 3 milliards d'euros. Cette situation est favorable par rapport aux dispositifs étrangers étudiés par la mission.
- Les anomalies relèvent probablement plus souvent de l'erreur que de la fraude.
- La mise en place en 2006 de la déclaration d'impôt pré-remplie a permis de réduire les anomalies tout en mettant en lumière les zones de risques majeures à fiabiliser dans les années qui viennent.
- La chaîne de traitement permet de limiter le nombre des contribuables exclus à tort du bénéfice de la PPE (estimé entre 177 000 et 426 000, pour un nombre total de bénéficiaires de 8 millions).

MINEFI - DOME - 2007

La gestion de la prime pour l'emploi

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Propositions

3. Recommandations

- Poursuivre la sécurisation des opérations conduisant au versement de la PPE
 - ✓ enrichir les données relatives aux revenus inscrites sur la déclaration pré-remplie
 - ✓ se donner les moyens d'inscrire le temps de travail sur la déclaration pré-remplie
 - ✓ prévoir des modalités de sécurisation renforcée pour les primo-déclarants, en l'absence de déclaration pré-remplie

La mise en œuvre de ces recommandations nécessite une collaboration entre les services de l'administration fiscale et les administrations sociales (CNAV, ACOSS).

- ✓ réserver l'obtention de la PPE au travail légalement reconnu
 - ✓ payer la PPE uniquement par virement bancaire
 - ✓ prévoir dans les évolutions informatiques à venir la possibilité de fiabiliser les éléments relatifs au nombre de personnes à charge
- Renforcer l'efficacité et le ciblage des contrôles effectués après le versement de la PPE
- Mettre en place des mesures permettant de réduire le nombre de personnes ne bénéficiant pas de la PPE, alors qu'elles y seraient éligibles
- Appliquer un régime de compensation entre la PPE et les dettes fiscales

4. Impacts attendus

- Plus grande sécurisation du versement de la PPE
- Baisse des surcoûts engendrés par le versement indu de la prime
- Réduction du nombre de personnes exclues indûment du bénéfice de la prime

MINEFI - DOME - 2007

CONTEXTURE DU PRESENT RAPPORT
=====

Observations de la mission

Première partie

Réponse des directions
et nouvelles observations de la mission

Deuxième partie

PREMIERE PARTIE

Observations de la mission

SOMMAIRE

I. LE COUT BUDGETAIRE CROISSANT DE LA PPE SUPPOSE DE DISPOSER D'UNE EVALUATION FIABLE DES ANOMALIES RENDUES POSSIBLES PAR SES REGLES DE CALCUL	4
A. LE VERSEMENT DE LA PRIME POUR L'EMPLOI EMPORTE DES RISQUES D'ERREURS ET DE FRAUDES QUI JUSTIFIENT L'EVALUATION DE LEUR IMPACT FINANCIER AU PLAN NATIONAL.....	4
1. <i>L'obtention de la PPE est soumise au respect de 3 conditions</i>	4
2. <i>Les règles de versement de la prime emportent des risques d'anomalies théoriquement plus nombreuses que les dispositifs étrangers comparables à la PPE</i>	5
3. <i>La montée en charge du dispositif renforce la nécessité d'évaluer les risques de versements injustifiés</i>	9
B. L'IGF A MIS EN ŒUVRE UNE ENQUETE NATIONALE POUR DETECTER LES VERSEMENTS INJUSTIFIES, FONDEE SUR UN RECOUPEMENT LARGE D'INFORMATIONS	10
1. <i>L'IGF intervient après une enquête de la Cour des comptes concluant à un fort taux d'anomalie sur la base de constats locaux.....</i>	10
2. <i>La mission n'a pu, compte tenu du délai qui lui était imparti, évaluer le taux d'anomalie sur la base d'un contrôle sur pièces (CSP) d'un échantillon représentatif de bénéficiaires</i>	11
3. <i>La méthode retenue par l'IGF permet néanmoins de disposer d'une évaluation statistiquement fiable de l'impact financier des versements de PPE injustifiés</i>	12
4. <i>L'IGF s'est par ailleurs efforcée d'identifier le nombre de bénéficiaires n'ayant pas obtenu la PPE alors qu'ils pouvaient légalement y prétendre.....</i>	14
II. LES ANOMALIES DANS LE VERSEMENT DE LA PPE ONT ETE REDUITES GRACE A LA DECLARATION PRE-REMPIE, MAIS ONT ENCORE UN IMPACT FINANCIER SIGNIFICATIF POUR LES BENEFICIAIRES ET POUR L'ÉTAT.....	15
A. EN 2006, LES ANOMALIES ONT ABOUTI AU MAXIMUM A NE PAS VERSER A TORT 135 MILLIONS D'EUROS ET A VERSER INDUMENT 340 MILLIONS, POUR UNE PPE GLOBALE DE 3 MILLIARDS D'EUROS.....	15
1. <i>L'interprétation des résultats de l'enquête nécessite de prendre en compte les biais auxquels a été confrontée la mission et les règles de gestion qu'elle a retenues.....</i>	15
2. <i>L'enquête confirme le caractère significatif des anomalies constatées dans le versement de la prime ainsi que leur coût pour les contribuables et l'État.....</i>	16
3. <i>Les résultats confirment que les anomalies relèvent probablement plus souvent de l'erreur que de la fraude</i>	18
4. <i>Les comparaisons internationales ne placent pas la France dans une position défavorable mais soulignent les conséquences de la complexité du mode de calcul de la PPE</i>	18
B. LA MISE EN PLACE DE LA DECLARATION PRE-REMPIE A PERMIS DE REDUIRE LES ANOMALIES TOUT EN METTANT EN LUMIERE LES ZONES DE RISQUE MAJEURES A FIABILISER DANS LES ANNEES QUI VIENNENT.....	19
1. <i>La comparaison des exercices 2005 et 2006 met en lumière une baisse des anomalies en 2006 et une réduction de leur impact financier.....</i>	19
2. <i>La déclaration pré-remplie ayant permis de réduire les écarts sur les revenus déclarés, la fiabilisation de FLR et le temps de travail constituent désormais les deux principaux enjeux pour sécuriser le versement de la prime.....</i>	20
3. <i>La réduction des anomalies nécessite également de tenir compte de zones de risques spécifiques.....</i>	22

III. LA CHAÎNE DE TRAITEMENT PERMET DE LIMITER LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES INDUMENT EXCLUS DU BÉNÉFICE DE LA PRIME, QUI S'ÉLÈVE À MOINS DE 5% DES CONTRIBUABLES CONNUS DE LA DGI.....	23
A. LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES INDUMENT EXCLUS DU BÉNÉFICE DE LA PRIME PEUT ÊTRE ESTIMÉ DANS UNE FOURCHETTE VARIANT ENTRE 177 000 ET 426 000	23
B. EN DÉPÎT DES DIFFICULTÉS DE COMPARAISON, LES ÉVALUATIONS INTERNATIONALES LAISSENT PENSER QUE LE TAUX DE COUVERTURE DES BÉNÉFICIAIRES EST PLUS ÉLEVÉ QUE DANS LES DISPOSITIFS ÉTRANGERS SIMILAIRES	25
IV. PROPOSITIONS POUR FIABILISER LE VERSEMENT DE LA PPE ET AMÉLIORER LA COUVERTURE DES BÉNÉFICIAIRES	26
A. LA POURSUITE DE LA SÉCURISATION DE LA CHAÎNE EN AMONT EST UNE PRIORITÉ D'AUTANT PLUS IMPORTANTE QUE L'IMPACT FINANCIER DES ANOMALIES VA S'ACCROÎTRE AVEC L'AUGMENTATION DU BAREME	26
1. <i>L'impact financier des anomalies pour les contribuables et pour l'État augmentera en 2007.....</i>	26
2. <i>Trois mesures complémentaires permettront également de sécuriser le versement de la prime en amont</i>	29
B. LE CONTRÔLE DE LA PPE APRÈS SON VERSEMENT CONSTITUE UN AXE SECONDAIRE DE RÉDUCTION DES ANOMALIES, DONT IL IMPORTE CEPENDANT DE RENFORCER L'EFFICACITÉ.....	31
1. <i>S'il n'apparaît pas pertinent de faire de la PPE un axe essentiel de contrôle, le réseau doit néanmoins effectuer plus de contrôles ciblés sur les zones de risque clairement identifiées</i>	31
2. <i>Des évolutions techniques peuvent permettre de donner au réseau les moyens d'effectuer des contrôles ponctuels plus efficaces</i>	31
C. LE TAUX DE COUVERTURE DES BÉNÉFICIAIRES PEUT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉ.....	32
D. APPLIQUER UN RÉGIME DE COMPENSATION ENTRE LA PPE ET LES DETTES FISCALES.....	33

INTRODUCTION

La prime pour l'emploi est un crédit d'impôt mis en place en 2001 pour inciter à la reprise d'un emploi et apporter un complément de revenus aux contribuables percevant un revenu d'activité compris entre 0,3 et 1,4 Smic. Attribuée à plus de 8 millions de personnes, pour un coût budgétaire qui devrait atteindre 4,2 milliards d'euros en 2007, elle repose sur une part individuelle, variable selon le revenu et le temps de travail du bénéficiaire, et sur des majorations tenant compte de sa situation familiale.

L'Inspection générale des finances a été chargée par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État d'étudier la fréquence et l'impact financier des anomalies constatées dans le versement de la prime, suite à un rapport de la Cour des comptes soulignant, à partir d'une étude dans les directions des services fiscaux de Seine-Saint-Denis et de Marseille, le défaut important de fiabilité de la chaîne de traitement.

Pour répondre à cette question, la mission a travaillé en étroite collaboration avec les services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique, direction du budget, direction générale du trésor et de la politique économique), les administrations sociales (ACOSS, CNAV, CNAF, CCMSA) et procédé à la réalisation de simulations par des gestionnaires de paye. Elle a par ailleurs réalisé une enquête nationale pour disposer d'une évaluation statistiquement représentative des anomalies dans le versement de la prime, dépassant les constats locaux. Elle a enfin rencontré des membres des organisations représentatives des salariés et des entreprises, et effectué des déplacements aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Canada.

I. LE COUT BUDGETAIRE CROISSANT DE LA PPE SUPPOSE DE DISPOSER D'UNE EVALUATION FIABLE DES ANOMALIES RENDUES POSSIBLES PAR SES REGLES DE CALCUL

A. Le versement de la prime pour l'emploi emporte des risques d'erreurs et de fraudes qui justifient l'évaluation de leur impact financier au plan national

1. L'obtention de la PPE est soumise au respect de 3 conditions

Instituée par la loi n°2001-458 du 30 mai 2001 « *afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien dans l'activité* », la prime pour l'emploi constitue, aux termes de l'article 200 sexies du Code général des impôts « *un droit à récupération fiscale au profit des personnes fiscalement domiciliées en France* ».

Destinée à la fois à creuser l'écart entre les ressources obtenues par une personne en situation d'inactivité et les revenus du travail et à apporter un complément de revenus aux contribuables disposant de faibles revenus d'activité, la prime peut soit être imputée sur l'impôt sur le revenu si le contribuable est imposable, soit être versée par virement sur un compte bancaire ou par lettre-chèque du Trésor s'il ne l'est pas, ou si le montant de la prime est supérieur à l'impôt dû. Son bénéfice est, quoi qu'il en soit, soumis au respect de 3 conditions.

Première condition : le versement de la prime est réservé aux contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil, d'un montant variable selon le nombre de parts de quotient familial. Plus celui-ci est important, plus ce seuil est élevé.

Tableau n°1: Première condition,
respecter le revenu fiscal de référence

Revenu fiscal de référence	Montants applicables pour le calcul de la PPE versée en 2006
Première part de quotient familial d'une personne célibataire, veuve ou divorcée	12 606
Deux premières parts de quotient familial d'un couple soumis à imposition commune	25 211
Majoration des montants précédents pour chaque demi-part supplémentaire de quotient familial	3 483

Sources : Bulletin officiel des impôts n°82, 17 mai 2006

Deuxième condition : le bénéfice de la prime suppose que les revenus d'activité professionnelle déclarés par les contribuables soient compris dans certaines limites, variables selon leur situation matrimoniale (marié, divorcé, parent isolé...). En aucun cas, le montant de leurs revenus ne doit néanmoins être inférieur à un seuil correspondant à 0,3 Smic annuel (soit 3 570 euros, Cf. tableau n°2).

Tableau n°2 : Deuxième condition,
respecter le seuil de revenu d'activité

Limites des revenus d'activité professionnelle déclarés	Montants applicables pour le calcul de la PPE versée en 2006
Limite inférieure	3 570
Limite permettant de bénéficier de la prime au taux maximum	11 899
Limite supérieure applicable dans le cas général (personnes célibataires, veuves ou divorcées sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules)	16 659
Limite supérieure applicable dans les cas particuliers des foyers mono-actifs (plafond du revenu déclaré pour bénéficiaire de la prime forfaitaire)	23 798
Limite supérieure dans le cas particulier des foyers mono-actifs (plafond de revenu au-delà duquel la prime n'est plus accordée)	25 376
Limite supérieure dans le cas des foyers monoparentaux	25 376

Sources : Bulletin officiel des impôts, n°82, 17 mai 2006

Troisième condition, des majorations peuvent être accordées en fonction de la situation familiale des contribuables. Les foyers mono-actifs bénéficient, pour la PPE versée en 2006, d'un complément forfaitaire de 81 €, chaque personne à charge ouvre droit à un versement de 35 € et la première personne à charge des foyers monoparentaux de 70 €

2. Les règles de versement de la prime emportent des risques d'anomalies théoriquement plus nombreuses que les dispositifs étrangers comparables à la PPE

- Les anomalies ou les fraudes dans la détermination du montant versé

Versée dans le cadre de l'impôt sur le revenu, la prime repose sur les éléments déclarés par les contribuables. Si ces derniers s'avèrent inexacts, le montant de la prime peut être inférieur ou supérieur au montant auquel ils peuvent légitimement prétendre. **Chacune des conditions de versement de la prime ouvre en conséquence la porte à des erreurs ou des anomalies, plus ou moins importantes selon la nature de la condition à respecter et la difficulté à la contrôler.**

Sans chercher à être exhaustif, on soulignera ici les zones de risque les plus importantes, une présentation plus détaillée figurant à la fois dans l'annexe 2 au présent rapport et dans le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion de la PPE¹ :

¹ *La gestion de la prime pour l'emploi*, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, Mars 2006.

- les éléments relatifs aux revenus d'activité peuvent être erronés. Le contribuable peut avoir omis de déclarer une partie d'entre eux (sous-déclaration), éventuellement sciemment pour rester dans la zone d'éligibilité de la prime, ou, au contraire, avoir sur-déclaré des revenus pour atteindre le seuil d'entrée fixé à 0,3 Smic annuel ou tenter de majorer le montant de sa prime (sur-déclaration). Ce dernier lien n'est cependant pas automatique, une sur-déclaration de revenus à temps de travail constant pouvant conduire à minorer le montant de la PPE. A titre d'exemple, un contribuable disposant d'un revenu d'activité de 11 899 € – soit un SMIC à temps plein – mais déclarant un revenu de 12 500 € aurait reçu, en 2006, une prime (hors majorations) de 624 € au lieu de 714 € (-12,6%) ;

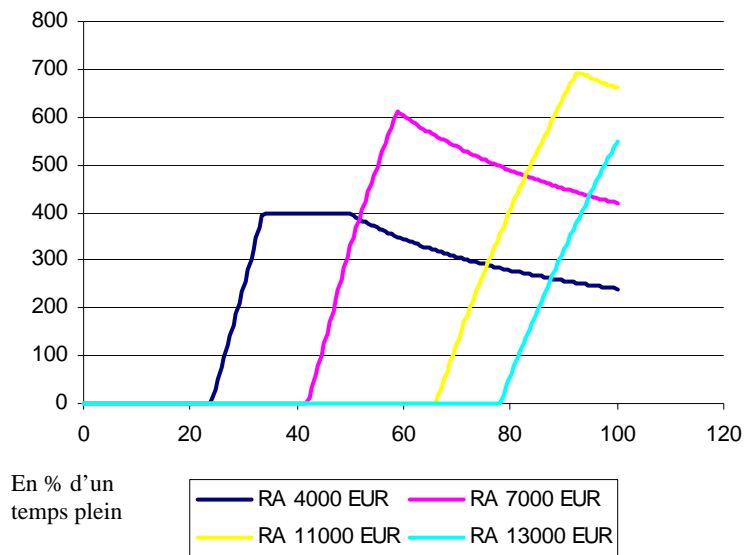
- la durée d'activité peut être mal déclarée par le contribuable. Le nombre d'heures rémunérées, ou de jours de travail pour les travailleurs indépendants, entre en effet dans le calcul de la prime pour déterminer le revenu d'activité annuel. Pour déterminer le revenu d'activité d'un contribuable ayant déclaré un revenu d'activité de 3 500 euros avec un nombre d'heures annuel de 700 heures, l'administration fiscale calculera en effet son revenu théorique annualisé, afin d'éviter de verser une prime à des contribuables percevant une rémunération élevée quelques mois dans l'année. La quotité de temps travaillé est également déterminante dans le calcul de la prime pour une seconde raison, la majoration accordée aux travailleurs à temps partiel. Une information inexacte sur le nombre d'heures travaillées est donc susceptible, ici encore, soit de majorer le montant de PPE reçue, soit de le minorer. On verra par la suite que la probabilité de ce type d'erreur est d'autant plus forte que la connaissance des heures rémunérées est, très souvent, imprécise pour les contribuables ;

- la situation familiale déclarée par le contribuable peut être différente de sa situation réelle. Une personne peut ainsi omettre de déclarer à l'administration fiscale qu'elle élève seule un enfant ou, au contraire, se déclarer à tort « parent isolé » ou majorer frauduleusement le nombre de personnes à charge. Ce type d'inexactitude est susceptible d'avoir un impact sur le montant de la prime individuelle, ainsi que sur celui des majorations familiales.

Ces trois exemples constituent à eux seuls la plus grande partie de la zone d'incertitude théorique entourant le calcul de la prime. **Même s'ils peuvent révéler des cas de fraude avérée, par exemple dans le cas d'un contribuable s'inventant des revenus pour pouvoir être éligible à la PPE, ils ne sauraient s'y résumer. La complexité de la formule de calcul de la prime,** qui suppose notamment que les contribuables aient une idée claire du nombre d'heures rémunérées dans l'année, **ouvre en effet de larges possibilités d'erreurs de bonne foi des bénéficiaires.** Les graphiques suivants, qui représentent le montant de prime obtenu selon le revenu d'activité déclaré, permettent de prendre la mesure de la complexité de la prime et de constater que ces erreurs peuvent être favorables et défavorables aux bénéficiaires (Cf. Graphique ci-dessous).

Graphique 1 : Illustration de la complexité de la prime :
montant de PPE selon le temps de travail
(RA = revenu d'activité)

Montant de PPE



Note de lecture : à revenu d'activité donné, le montant de la prime varie fortement selon le temps de travail déclaré par le contribuable. Ainsi pour un revenu d'activité déclaré de 4 000 euros, aucune prime ne sera versée pour un temps de travail représentant 20% d'un temps plein, 7 € de prime seront accordés pour 24% d'un temps plein, 120 € pour 27% et 240 € pour 30%. Traduit en heures, l'impact d'une déclaration erronée est encore plus impressionnant : un contribuable déclarant 440 heures sur l'année percevra 7 € de prime contre 143 € s'il en déclare 500. L'effet joue dans les deux sens, le montant de la prime diminuant par exemple à partir de 50% d'un temps plein pour un revenu d'activité de 4 000 euros.

– Les fraudes dans l'identité et la domiciliation du bénéficiaire

Des comportements frauduleux peuvent conduire à la recherche de versements multiples de la prime. Tel peut être par exemple le cas de contribuables déposant des déclarations d'impôt sur le revenu les rendant éligibles à la PPE dans plusieurs départements voire dans le même département, mais avec identité différente.

Des personnes peuvent par ailleurs essayer d'obtenir le versement de la prime sans résider fiscalement en France. Ce type de fraude a été notamment identifié en 2005 dans le département des Bouches-du-Rhône, dans le cadre d'un dispositif plus général consistant à domicilier des personnes à une même adresse, afin de leur permettre de déclarer des revenus en France. Grâce à leur avis de non imposition – plus rarement d'imposition – ces dernières pouvaient en effet obtenir la prime pour l'emploi et/ou des prestations sociales, en particulier le minimum vieillesse.

Au-delà de la fraude au moment du dépôt de déclarations d'impôt sur le revenu, des cas de fraude ont également pu être constatés au moment de la perception. Dans le cas où la prime ne s'impute pas sur l'impôt sur le revenu, ou pas en totalité, le versement de la prime peut s'effectuer soit par virement, soit par lettre-chèque. Les 5 millions de lettres-chèques émises par le Trésor public constituent à ce titre une zone de risque, qui se concrétise par exemple lorsque des lettres-chèques sont volées puis présentées dans un poste comptable sous une fausse identité pour obtenir un versement en espèces.

– La comparaison avec les sources d'erreurs et de fraude dans les dispositifs équivalents à l'étranger

En France, la formule de calcul repose sur un nombre plus important de données que les crédits d'impôts d'incitation au retour à l'activité américain, britannique et québécois.

Dans aucun de ces trois exemples, en effet, le temps de travail n'occupe une place aussi importante dans le calcul du crédit d'impôt que dans le dispositif français. Or, comme nous le verrons, cette donnée est particulièrement difficile à fiabiliser. L'*Earned Income Tax Credit* (EITC) américain et la prime au travail québécoise ne dépendent pas du temps travaillé. Le bénéfice de la prime repose uniquement sur le revenu d'activité du contribuable, qui doit être compris dans une certaine fourchette, et sur son revenu fiscal. Seul le Royaume-Uni intègre cette notion, mais uniquement pour fixer un seuil de temps de travail minimum (16 heures par semaine), de manière à ne pas encourager le travail à temps partiel.

Dans chacun de ces trois dispositifs, le montant de la prime varie ensuite selon la situation familiale du contribuable. Tel est également le cas en France, mais dans des proportions nettement moindres. Au Québec, le calcul favorise très fortement les familles monoparentales et les couples avec au moins un enfant, puisque le taux du crédit d'impôt est de 7% pour une personne seule, mais de 30% pour une famille monoparentale et de 25% pour un couple avec enfants. Aux États-Unis, la prime maximale est 10 fois plus élevée pour une personne avec deux enfants à charge que pour un contribuable sans enfant (4 536 \$ contre 412 \$ en 2006). Dans ces conditions, la situation familiale devient, avec le revenu déclaré, la zone de risque ayant l'impact le plus important dans les dispositifs étrangers étudiés par la mission.

La PPE, en reposant non seulement sur les revenus déclarés mais également sur le temps de travail, introduit ainsi un nombre plus important de zones d'anomalies dans le calcul de la prime. Seul l'impact des anomalies sur la situation familiale est en théorie d'une moindre importance en France que dans les dispositifs étrangers étudiés, les suppléments et majorations accordées pour tenir compte de la situation familiale étant plus faibles qu'au Royaume-Uni, au Québec et aux États-Unis.

Il est important de noter qu'au sein de ces anomalies et par rapport aux dispositifs étrangers, la complexité de la formule de calcul française introduit plus de risque d'erreurs que de fraudes. Comme nous l'avons vu, il est en effet difficile pour un contribuable d'optimiser le montant de sa PPE, sauf dans des cas simples (invention d'un revenu d'activité, sous-déclaration de revenus pour rester dans la zone d'éligibilité), alors que cela peut être plus simple dans les dispositifs étrangers (optimisation de la situation familiale). Ceci est d'autant plus vrai que les contribuables français remplissent généralement seuls leur déclaration d'impôt sur le revenu, sans aide extérieure autre que celle, le cas échéant, des services de la DGI. Aux États-Unis et au Québec en revanche, les contribuables doivent calculer le montant de leur crédit d'impôt lors de l'envoi de leur déclaration d'impôt sur le revenu. Si ce calcul est largement sécurisé au Québec, 83% des bénéficiaires de la prime au travail utilisant un logiciel de calcul, tel n'est pas le cas aux États-Unis. Les contribuables américains éligibles à l'EITC délèguent en effet dans 75% des cas cette tâche à des préparateurs privés (« *preparer* ») qui, pour certains d'entre eux, s'efforcent d'optimiser le montant du crédit d'impôt sur la base de fausses informations.

Au total, la PPE introduit plus de zones d'erreurs que les dispositifs étrangers. Le constat est cependant plus nuancé pour la fraude, les types de fraude à l'identité étant largement commun à l'ensemble des systèmes et la complexité de la formule de calcul française, que le contribuable gère seul, se prêtant plus difficilement à des comportements d'optimisation que les dispositifs étrangers.

3. La montée en charge du dispositif renforce la nécessité d'évaluer les risques de versements injustifiés

Dès sa mise en place, la prime pour l'emploi a représenté un coût budgétaire substantiel, en raison de la part importante des salariés rémunérés aux environs du Smic en France. Ce coût budgétaire a par la suite fortement augmenté entre 2001 et 2006, affichant une progression moyenne annuelle de 26,1%, pour atteindre un montant de 3 milliards d'euros en 2006. Le montant moyen des primes versées, qui s'élevait à 145 € en 2001, atteint désormais 375 € soit une multiplication par plus de 2 en 6 ans (Cf. Tableau ci-dessous).

Tableau 3 : Foyers bénéficiaires de la PPE et montants versés entre 2001 et 2006

Année de versement de la prime	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2001	Progression annuelle
Nombre de bénéficiaires	8 678 198	8 499 211	8 431 102	8 812 466	9 147 655	8 577 309	-1,2%	NS
Montant global versé (M€)	1 259	2 144	2 221	2 480	2 699	3 231	156,6%	26,1%
Montant moyen versé (€)	145	252	263	281	295	377	159,7%	26,6%

Sources : DGI, rapports annuels d'activité.

Cette hausse du coût budgétaire ne trouve pas son explication dans l'augmentation du nombre de bénéficiaires, qui, s'il fluctue fortement d'une année sur l'autre, a légèrement diminué entre 2001 et 2006. Elle résulte de la volonté des pouvoirs publics d'accroître le montant moyen de la prime, mais également d'accroître l'effort financier à destination des travailleurs à temps partiel et des foyers qui connaissent des contraintes financières spécifiques en raison de leur situation familiale (mono-actifs, parents isolés etc.).

L'article 6 de la loi de finances pour 2006 s'est inscrit dans cette évolution, en relevant la plupart des seuils, limites de revenus et majorations, servant au calcul de la prime et en augmentant les taux de PPE et les majorations attribuées en cas de travail à temps partiel. Une personne rémunérée au Smic à mi-temps a bénéficié en 2005 d'une PPE égale à 72,5% du montant de la prime versée à une personne à temps plein. Ce pourcentage s'est élevé à 82,5% en 2006 et atteindra 92,5% en 2007. Le revenu fiscal de référence et les majorations pour chaque demi-part de quotient familial sont par ailleurs augmentés pour le calcul de la PPE 2007. Le coût budgétaire de la PPE devrait, dans ces conditions, atteindre environ 4,2 milliards d'euros en 2007², soit 35% de plus qu'en 2006.

L'accroissement du poids budgétaire de la PPE renforce naturellement la nécessité de disposer d'une évaluation fiable du montant des anomalies et des fraudes constatées lors de son versement, afin de connaître leur coût pour l'État, mais également pour les bénéficiaires, qui peuvent recevoir une prime inférieure au montant qu'ils étaient en droit d'attendre.

² Les grandes orientations du PLF 2007, Page 4.

B. L'IGF a mis en œuvre une enquête nationale pour détecter les versements injustifiés, fondée sur un recoupement large d'informations

1. L'IGF intervient après une enquête de la Cour des comptes concluant à un fort taux d'anomalie sur la base de constats locaux

La gestion de la prime pour l'emploi a fait l'objet d'une enquête approfondie de la Cour des comptes en 2006, destinée notamment à évaluer la part des anomalies dans le versement de la prime, qu'elles aboutissent à un excès de versement ou, au contraire, à une PPE inférieure à ce qu'elle aurait dû être.

La méthodologie retenue par la Cour des comptes a notamment consisté à examiner un échantillon de 449 déclarations de revenus 2002 de bénéficiaires de la PPE salariés dans les centres des impôts des directions des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis et de Marseille. Une fois sélectionnées, les déclarations d'impôt sur le revenu des bénéficiaires ont été rapprochées des éléments d'information dont disposait la direction générale des impôts grâce aux données qui lui sont fournies par les tiers-déclarants, au premier rang desquelles figurent les employeurs, et qui sont contenues dans son application informatique FLR (Cf. *Infra*). Sans se limiter aux données inscrites sur la déclaration de revenus, la Cour a également tenu compte des autres pièces figurant dans les dossiers des contribuables. Aucun contrôle n'a cependant été effectué sur des bénéficiaires de la PPE non salariés et sur la part de la prime correspondant aux majorations familiales.

Cette méthode a abouti au constat d'une part importante d'anomalies dans les centres des impôts ayant fait l'objet de l'enquête. Sans entrer dans le détail des résultats, notons que la Cour aboutissait à un taux d'anomalie des déclarations individuelles étudiées de 75%, essentiellement dû à la fréquence des cas de sur-déclarations de revenus d'activité par rapport aux données à la disposition de la DGI dans son application FLR, de sous-déclarations et d'erreurs sur les heures déclarées.

La Cour relevait la difficulté à identifier la part respective des erreurs des contribuables et celle des fraudes, compte tenu notamment de la complexité des règles de versement de la prime. Elle insistait également sur le coût pour l'État des anomalies constatées au niveau local, en raison de la part d'entre elles aboutissant à un excès de versement.

La Cour insistait cependant sur le fait que, « *considérés globalement, les échantillons sur lesquels les contrôles ont porté ne sont pas représentatifs de la population des bénéficiaires de la PPE, à deux titres : d'une part, pour une proportion importante, les dossiers examinés concernent des contribuables ayant bénéficié de montants élevés de PPE ; d'autre part, pour une proportion également importante, ils concernent des contribuables résidant dans des zones défavorables* ». Souhaitant que l'ampleur de ces biais ne soit pas surestimée, la Cour concluait au « *caractère non négligeable pour l'État* » des anomalies, sans cependant pouvoir identifier un coût financier global. **Elle soulignait pour terminer que seule une étude systématique, sur un échantillon statistiquement représentatif, aurait permis d'aboutir à une telle évaluation.**

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'enquête de l'Inspection générale des finances. Chargée d'« *établir un diagnostic sur la nature et l'ampleur des anomalies* », la mission a souhaité prolonger les premiers travaux de la Cour des comptes en adoptant une méthodologie permettant d'identifier avec un niveau de certitude satisfaisant le coût pour l'État des anomalies constatées sur un échantillon national statistiquement représentatif.

2. La mission n'a pu, compte tenu du délai qui lui était imparti, évaluer le taux d'anomalie sur la base d'un contrôle sur pièces (CSP) d'un échantillon représentatif de bénéficiaires

Pour identifier les anomalies dans le versement de la prime, la méthode d'enquête statistiquement la plus fiable consiste à tirer de manière aléatoire un échantillon national de bénéficiaires et à étudier le bien fondé du montant de PPE qui leur a été versé dans le cadre d'un contrôle sur pièces (CSP).

Utilisée aux États-Unis en 2002³ pour estimer le taux d'anomalie sur un échantillon de 3 457 contribuables ayant demandé à bénéficier de l'EITC⁴ et au Royaume-Uni en 2006 sur un échantillon de 4 500 bénéficiaires du Child Tax Credit (CTC) et du Working Tax Credit (WTC)⁵, cette méthodologie permet en effet :

- de disposer de résultats statistiquement extrapolables au niveau national ;
- et d'obtenir directement du bénéficiaire les informations justifiant le montant de prime qui lui a été attribuée, sans passer par des recoupements de données avec des tiers, notamment les employeurs, qui peuvent induire des biais si les informations ne sont que partiellement disponibles.

Certes, cette méthodologie n'est pas exempte de limites. La fiabilité du résultat obtenu dépend par exemple fortement de la manière dont est évalué le taux d'anomalies pour les personnes n'ayant pas répondu à la demande de renseignement et de la capacité des contribuables concernés à fournir les éléments d'information exigés de l'administration fiscale. Aux États-Unis, ces deux biais ont affecté la fiabilité de l'enquête, sans néanmoins remettre en cause sa pertinence d'ensemble par rapport aux méthodes fondées sur des recoupements d'information ou sur des tests locaux extrapolés à l'échelon national.

L'Inspection générale des finances n'a cependant pas pu, dans les délais qui lui étaient impartis, retenir cette méthodologie d'enquête. La réalisation d'un contrôle sur pièces est en effet, dans un souci de protection du contribuable, encadré par des règles strictes, aboutissant à un délai de réalisation de l'enquête incompatible avec le cadre fixé par la lettre de mission. Lorsqu'une demande d'éclaircissements ou de justifications⁶ est envoyée à un contribuable, celui-ci dispose en effet d'un délai de réponse qui ne peut être inférieur à deux mois. Lorsque le contribuable a répondu de façon insuffisante, l'administration lui adresse une mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse dans un délai de trente jours⁷. L'enquête ayant débuté le 11 octobre 2006, la mission n'aurait en conséquence pas été en état de donner une première réponse à ses commanditaires avant, au minimum, plusieurs mois.

³ *Compliance estimates for earned income tax credit claimed on 1999 returns*, Department of the Treasury, Internal revenue service, février 2002, <http://www.irs.gov/pub/irs-utl/compesteitc99.pdf>.

⁴ L'EITC est destiné, comme la PPE, à renforcer l'incitation à la reprise d'un emploi.

⁵ *Child and Working Tax Credits, Error and fraud statistics, 2003-04*, HM Revenue & Customs, (2006).

⁶ « En vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu, l'administration peut demander au contribuable des éclaircissements. Elle peut, en outre, lui demander des justifications au sujet de sa situation et de ses charges de famille (...) », article L.16 A du Livre des procédures fiscales.

⁷ Article L.16 B du Livre des procédures fiscales.

3. La méthode retenue par l'IGF permet néanmoins de disposer d'une évaluation statistiquement fiable de l'impact financier des versements de PPE injustifiés

La méthodologie retenue par l'Inspection générale des finances repose sur trois éléments (Cf. pour une présentation détaillée, Annexe 2) : une enquête nationale à partir de la sélection aléatoire de deux échantillons représentatifs de bénéficiaires salariés et non salariés ; un recoupement d'informations entre les éléments déclarés par les bénéficiaires et ceux à la disposition des administrations fiscale et sociales ; une évaluation des anomalies portant sur la prime versée à titre individuelle et sur les majorations. Par rapport à la précédente enquête de la Cour des comptes, la méthodologie retenue par la mission se distingue donc :

- par son **caractère national** ;
- par la **comparaison de deux exercices**, destinée à apprécier l'effet de la mise en place de la déclaration pré-remplie (Cf. *Infra*) ;
- par le **périmètre de recoupement d'informations** qui, n'étant pas limité à l'administration fiscale, est plus large ;
- par la **nature des anomalies analysées**, qui concernent portent non seulement sur les primes individuelles, mais également sur les majorations accordées au titre de la situation familiale (situation matrimoniale, nombre d'enfants). Seul le revenu fiscal de référence, qui constitue l'un des trois paramètres de versement de la prime (Cf. *Supra*), n'a pu être étudié, certains revenus complémentaires, notamment fonciers, ne pouvant être contrôlés que dans le cadre d'un CSP.

En ce qui concerne les échantillons de bénéficiaires de la prime, la méthode a consisté à faire sélectionner par la DGI de manière aléatoire deux échantillons indépendants de 1 700 foyers recevant la PPE sur les exercices 2005 (impôt sur le revenu 2004) et 2006 (impôt sur le revenu 2005). La taille des échantillons a été déterminée avec l'objectif d'aboutir à un intervalle de confiance de plus ou moins 2,5% avec une probabilité de 95% que les résultats soient entre ces deux bornes. Ceci signifie concrètement que, dans le cadre de notre enquête, pour un taux d'excès de versement de 10% sur notre échantillon, le taux national a une probabilité de 95% d'être compris dans une fourchette variant entre 7,5 et 12,5%.

L'analyse du bien fondé des éléments déclarés par chacun des bénéficiaires sélectionnés a été effectuée en comparant les informations figurant sur les déclarations d'impôt sur le revenu aux informations dont disposaient la DGI, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les caisses d'allocation familiale (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA). Chacun de ces recoupements avait une finalité spécifique :

- la DGI dispose, grâce à son application FLR, des déclarations annuelles de données sociales (DADS) collectées auprès des organismes sociaux et des tiers déclarants. Ceci lui permet donc de disposer des revenus des contribuables concernés, en particulier des salaires, des pensions, des allocations chômage ou des indemnités journalières. Ce sont ces données qui sont en partie utilisées depuis 2006 pour pré-remplir les déclarations d'impôt sur le revenu. La mission a demandé aux centres des impôts de les collecter pour chacun des bénéficiaires des échantillons ;

- une partie des revenus des contribuables ne figure cependant pas dans l'application FLR mais peut être collectée auprès de l'ACOSS. Il s'agit des données relatives au chèque emploi service universel (CESU) et à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) dont la mission a eu connaissance par cette voie. Pour les salariés relevant du régime des particuliers employeurs, la mission a obtenu la liste des contribuables concernés dans chacun des échantillons, sans néanmoins pouvoir disposer de leurs revenus et de leur temps de travail ;

- la situation matrimoniale et le nombre d'enfants des bénéficiaires des deux échantillons ont été rapprochés des informations dont disposent les CAF dans le cadre du versement des prestations familiales. La mission n'a pu cependant obtenir des résultats que pour les situations de « parent isolé ». Les notions de foyer et d'enfant à charge sont en effet juridiquement trop différentes entre la DGI et les CAF pour que les rapprochements d'informations sur ces deux paramètres puissent être conclusifs (Cf. Annexes 2 et 3) ;

- le recoupement d'informations entre l'administration fiscale et les administrations sociales nécessitait d'utiliser le numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques de l'Insee, plus communément appelé le NIR. Le numéro d'identifiant fiscal de chaque bénéficiaire de l'échantillon – intitulé SPI⁸ – devait donc être obtenu, puis rapproché du numéro NIR. Cette opération de recoupement, qui a fait l'objet d'une autorisation préalable de la CNIL (Cf. Annexe n°8), a nécessité la consultation de la CNAV pour obtenir le NIR de certains bénéficiaires de l'échantillon nés à l'étranger ou dans les anciens territoires d'Outre-Mer, dont le numéro SPI n'avait pu être identifié.

Une fois tous ces recoupements d'informations effectués, le montant de la prime pour l'emploi a été recalculé tel qu'il aurait dû être à la lumière des informations obtenues par la mission auprès des interlocuteurs fiscaux et sociaux. Les dossiers pour lesquels des différences avaient été constatées entre les éléments déclarés et ceux collectés par la mission ont fait l'objet de nouvelles investigations auprès des services fiscaux lorsque les anomalies identifiées avaient un impact financier, positif ou négatif, supérieur à 10 €. L'objectif de ces recoupements ultérieurs était de s'assurer, dans un souci de prudence, que d'éventuels éléments d'explication n'avaient pas été omis par la mission ou par les centres des impôts.

En complément de cette enquête nationale, la mission a jugé nécessaire d'effectuer des déplacements territoriaux. Ceux réalisés dans la sphère fiscale avaient pour objectif d'étudier les modes de traitement et de contrôle locaux de la prime pour l'emploi. Ceux effectués au sein des administrations sociales (CAF, MSA) visaient à évaluer les procédures de gestion des prestations sociales et à les comparer à celles de la PPE, à identifier les possibilités de croisement d'informations susceptibles de fiabiliser le versement de la prime ainsi qu'à analyser la capacité qu'auraient, le cas échéant, les caisses d'allocation familiale à assurer le versement de la prime en lieu et place de l'administration fiscale. La mission s'est, en conséquence, rendue dans 5 départements jugés représentatifs par la mission et la DGI⁹.

⁸ Chaque personne majeure d'un foyer fiscal est dotée d'un numéro SPI, qui figure sur les déclarations d'impôt et les avis d'imposition sous l'intitulé « numéro fiscal ». Ce numéro permet d'identifier individuellement les contribuables dans l'application informatique SPI, indépendamment de la nature des biens ou des revenus pour lesquels il est connu de l'administration fiscale. La loi du 6 janvier 1978 fait en effet obstacle à ce que l'administration fiscale, pour effectuer cette identification individuelle, puisse utiliser le NIR.

⁹ Val-d'Oise, Var, Moselle, Côte d'Or, Loire-Atlantique.

4. L'IGF s'est par ailleurs efforcée d'identifier le nombre de bénéficiaires n'ayant pas obtenu la PPE alors qu'ils pouvaient légalement y prétendre

L'obtention de la PPE suppose, comme cela a été précédemment indiqué, que les contribuables indiquent sur leur déclaration d'impôt sur le revenu, outre leur revenu d'activité, leur temps de travail. Si cet élément n'est pas déclaré, deux cas doivent être distingués :

- lorsqu'un contribuable non salarié a omis de déclarer son temps de travail (30 % des bénéficiaires non salariés en 2006), la direction générale des impôts considère automatiquement que l'activité est exercée à temps plein (360 jours). Cette règle de gestion est justifiée par la DGI, dans les éléments de réponse transmis à la Cour, par le constat qu'« *une activité exclusivement non salariée est plus fréquemment exercée à temps plein*¹⁰ » ;

- lorsqu'un contribuable est salarié ou dispose de revenus mixtes (salariés et non salariés), son temps de travail n'est jamais présumé par l'administration fiscale. Pour éviter que ces contribuables ne puissent bénéficier de la prime, la DGI met cependant en œuvre depuis 2001 un dispositif de relance, consistant à leur demander par courrier des précisions sur leur temps de travail et leurs revenus d'activité. En fonction des réponses apportées par les contribuables, leur déclaration d'impôt sur le revenu est modifiée pour permettre la taxation et le calcul de la PPE. En l'absence de réponse du contribuable, la PPE n'est en revanche pas calculée¹¹. Ce dispositif de relance concerne chaque année environ **7% des bénéficiaires de la PPE (183 millions d'euros)**. Sur les 975 000 foyers relancés, 70% d'entre eux ont répondu sur l'exercice 2006.

L'organisation d'une relance annuelle pour les contribuables salariés et la règle de gestion retenue pour les non salariés ne garantissent pas cependant que tous les bénéficiaires éligibles reçoivent finalement la prime à laquelle ils avaient légalement droit, pour au moins deux raisons.

D'une part, la relance ne concerne pas tous les contribuables percevant des revenus salariés proches des seuils d'éligibilité. Ceux ayant changé de situation familiale en cours d'exercice (mariage, divorce...), ceux n'ayant pas eu leur domiciliation fiscale en France tout au long de l'année et ceux qui résident à l'étranger ne sont par exemple pas relancés.

D'autre part, près d'un tiers des contribuables salariés relancés ne répondent pas à la demande d'informations complémentaires de l'administration fiscale.

Dans ce contexte, la mission a souhaité étudier le pourcentage de contribuables n'ayant pas obtenu la PPE à l'issue du traitement des déclarations d'impôt sur le revenu, alors qu'ils y étaient éligibles. En tenant compte de la part d'entre eux obtenant la prime à l'issue d'un contentieux, elle a calculé un taux de couverture des bénéficiaires.

¹⁰ *La gestion de la prime pour l'emploi*, Rapport de la Cour des comptes, mars 2006 ; page 17. www.ccomptes.fr.

¹¹ En cas de réponse tardive d'un contribuable, sa réponse est tout de même prise en compte par l'intermédiaire d'un dégrèvement d'office.

II. LES ANOMALIES DANS LE VERSEMENT DE LA PPE ONT ETE REDUITES GRACE A LA DECLARATION PRE-REMPLEE, MAIS ONT ENCORE UN IMPACT FINANCIER SIGNIFICATIF POUR LES BENEFICIAIRES ET POUR L'ÉTAT

A. En 2006, les anomalies ont abouti au maximum à ne pas verser à tort 135 millions d'euros et à verser indûment 340 millions, pour une PPE globale de 3 milliards d'euros

1. L'interprétation des résultats de l'enquête nécessite de prendre en compte les biais auxquels a été confrontée la mission et les règles de gestion qu'elle a retenues

La mission a été conduite, comme dans toute enquête de ce type, à effectuer plusieurs hypothèses et à accepter un certain nombre de biais pour pouvoir aboutir à une évaluation des anomalies. S'ils ne remettent pas en cause la fiabilité d'ensemble des résultats, ces biais et ces règles de gestion doivent être pris en compte pour les interpréter.

Deux **principaux biais** méritent d'être ici soulignés, une présentation plus exhaustive figurant dans l'annexe 2 au présent rapport :

- la mission s'est, comme on l'a vu, heurtée à l'impossibilité de s'assurer du respect de l'ensemble des conditions de versement de la prime et de contrôler de la même manière les salariés et les non salariés :

La véracité du revenu fiscal de référence et de la situation familiale des contribuables, à l'exception de la situation de parent isolé, n'a pu être analysée. Les revenus d'activité déclaré par les non salariés n'ont pu être contrôlés.

- l'IGF s'est également trouvé confrontée au défaut de fiabilité de l'application FLR, en raison notamment des dysfonctionnements dans la chaîne de collecte des DADS :

Le **caractère non exhaustif** de l'application a constitué une première difficulté : toutes les catégories de salariés ne sont pas intégrées dans l'application FLR, en particulier les salariés de particuliers employeurs.

La **qualité des données** figurant dans FLR à l'issue du recueil des DADS constitue la seconde difficulté. D'une part, pour certains contribuables, le rattachement des données figurant probablement dans l'application FLR n'a pu être effectué, faute notamment de certitude sur la correspondance entre les contribuables et ces données. Près de 10% des bulletins de salaires¹² n'ont par exemple pas pu être rattachés en 2005 (8% en 2004). Les bulletins sont par ailleurs fréquemment remplis de manière partielle. Ainsi pour 28% des contribuables bénéficiaires à titre individuel de la PPE, aucune donnée sur le temps de travail ne figurait sur un au moins des bulletins transmis par les employeurs. Les bulletins transmis par les tiers déclarants présentaient enfin dans de nombreux cas des indices d'erreurs, voire sont apparus clairement erronés. **Si les erreurs et les incertitudes sur le revenu figurant dans FLR demeurent limitées, celles portant sur le temps de travail sont relativement nombreuses :** pour 43% des contribuables bénéficiaires à titre individuel d'une prime, la donnée relative au temps de travail sur l'un des bulletins peut être mise en doute.

¹² Un bulletin est un élément d'information sur le revenu du contribuable.

La mission, sur cette question du temps de travail, souhaite appeler l'attention sur deux points. Premièrement, la fiche de paye n'indique pas systématiquement les heures rémunérées : dans certains cas, seules les heures travaillées y figurent, voire aucune information n'est inscrite sur le temps de travail. Concrètement ceci signifie que, dans le système actuel, le calcul de la prime se fonde dans certains cas sur une donnée de temps de travail déclarée par le contribuable qui n'est pas la donnée requise par la loi. Deuxièmement, il n'est pas certain que les données déclarées par les employeurs au titre du temps de travail sur les DADS correspondent effectivement aux heures rémunérées. Les gestionnaires de paye rencontrés par la mission ont en effet relevé l'incertitude entourant cette question. Les anomalies constatées par la mission sur ce point (Cf. *Infra*, I.B) confirment l'enjeu du sujet.

Au total, ces biais sont susceptibles de fragiliser ou de rendre impossible le rapprochement entre les données déclarées par les contribuables et celles dont a connaissance l'administration fiscale. La mission a en conséquence été conduite à définir des **règles de gestion** permettant de circonscrire leurs effets. Ces règles étant décrites en détail dans l'annexe 2, on ne les présentera ici que dans leurs grandes lignes :

- la mission a, d'une part, été conduite à « rattraper » des écarts entre les déclarations des contribuables et celles des tiers déclarants, lorsqu'elle a estimé qu'on ne pouvait les considérer comme une erreur ou une fraude des contribuables concernés ;

- la mission a, d'autre part, distingué les anomalies avérées de celles demeurant entourées d'incertitudes. Dans le premier cas, le constat d'une erreur ou d'une fraude est clairement établi. Dans le second, il ne l'est pas mais un doute sérieux existe, parce que l'information retrouvée dans FLR est partielle (*manque d'informations du tiers déclarant*). La mission ayant cependant, avec la DGI, exploité sans succès toutes les possibilités de recoupement informatique, il ne lui était pas possible de classer définitivement le cas concerné soit en anomalie avérée, soit en PPE justifiée. Il lui aurait en effet fallu effectuer un contrôle sur pièces de la situation du contribuable et exiger de ce dernier la production de pièces justificatives, ce qui aurait été contraire au cadre fixé par la CNIL. En liaison avec la DGI, l'IGF a donc créé une troisième catégorie, dite « PPE incertaine ». Elle a, par ailleurs, décidé de ne retenir que 50% des écarts liés à ces PPE incertaines. Il aurait en effet été excessif d'ajouter l'ensemble des PPE incertaines aux PPE injustifiées, alors que rien ne permettait de faire pencher définitivement la balance d'un côté (PPE justifiées) ou de l'autre (PPE injustifiées) ;

- enfin, seuls les écarts de PPE supérieurs à 10 euros ont été pris en compte, afin de simplifier la conduite des travaux de la mission.

En raison de ces biais et de ces règles de gestion, **les résultats sont établis sous la forme d'une fourchette**, en raison de l'impossibilité de trancher le cas de contribuables dont le bulletin trouvé dans l'application FLR comprenait deux informations contradictoires (par exemple, « temps complet » mais heures rémunérées inférieures à 1 820 heures). La mission a choisi de retenir, d'un côté, une hypothèse favorable au contribuable (le temps de travail retenu est celui déclaré par le contribuable) et, de l'autre, une hypothèse lui étant défavorable (par exemple, les heures rémunérées du bulletin FLR sont retenues). L'hypothèse favorable correspond à la fourchette basse des anomalies, l'hypothèse défavorable à la fourchette haute.

2. L'enquête confirme le caractère significatif des anomalies constatées dans le versement de la prime ainsi que leur coût pour les contribuables et l'État

L'enquête de l'IGF permet de conclure qu'en 2006, entre 10,9 et 11,2% des foyers percevant la PPE ont bénéficié d'une prime inférieure à ce qu'elle aurait dû être et entre 17 et 18,5% ont au contraire reçu une prime supérieure à ce qu'elle aurait dû être. 1 million de foyers a ainsi reçu une PPE insuffisante et environ 1,5 million une PPE excessive.

Tableau 4 : fréquence des anomalies **en hypothèse basse**
pour les foyers avec PPE en 2006

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue	
	%	Nombre	%	Nombre
PPE incertaine	1,2%	105 158	5,5%	481 972
PPE injustifiée	9,7%	850 024	11,5%	1 007 761
Total des foyers avec anomalies	10,9%	955 182	17,0%	1 489 733

Source : mission

Tableau 5 : fréquence des anomalies **en hypothèse haute**
pour les foyers avec PPE en 2006

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue	
	%	Nombre	%	Nombre
PPE incertaine	1,2%	105 158	5,5%	481 972
PPE injustifiée	10,0%	876 314	13,0%	1 139 208
Total des foyers avec anomalies	11,2%	981 471	18,5%	1 621 180

Source : mission

Ces anomalies aboutissant à la fois à des moins-versés et à des trop versés, il serait erroné de considérer que les dysfonctionnements de la chaîne de traitement se font systématiquement au détriment de l'État et au bénéfice des contribuables. **Le montant des excès de versement étant néanmoins supérieur à celui des moins versés, l'impact financier est négatif pour l'État.** En 2006, les anomalies ont ainsi représenté un coût pour l'État compris entre 160 et 205 millions d'euros (Cf. Tableau ci-dessous), soit entre 5 et 6,4% du montant total de PPE versée sur cet exercice. Comme il a été précédemment indiqué, cette évaluation ne porte que sur les composantes individuelles de la prime et ne tient pas compte des éventuelles anomalies portant sur la situation familiale, à l'exception des parents isolés.

Tableau 6 : **impact financier en hypothèse basse**
des anomalies sur le versement des PPE en 2006

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,4%	-13	2,6%	83	2,2%	70
PPE injustifiée	-3,8%	-122	6,6%	211	2,8%	90
Total	-4,2%	-134	9,2%	294	5,0%	160

Source : mission

Tableau 7 : **impact financier en hypothèse haute**
des anomalies sur le versement des PPE en 2006

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,4%	-13	2,6%	83	2,2%	70
PPE injustifiée	-3,8%	-123	8,0%	257	4,2%	134
Total	-4,2%	-135	10,6%	340	6,4%	205

Source : mission

3. Les résultats confirment que les anomalies relèvent probablement plus souvent de l'erreur que de la fraude

Le fait que les dysfonctionnements de la chaîne de versement de la PPE aboutissent à des moins versés comme à des trop versés est une première confirmation de l'intuition selon laquelle la formule de calcul française introduit plus de risques d'erreurs que de fraudes. L'analyse du montant moyen perçu à tort par les contribuables apporte une seconde illustration de ce constat : 50% des foyers en situation de trop versé représentent moins de 20% de l'excès de versement et ont perçu en moyenne moins de 6 euros de plus par mois. 25% des foyers en excès de versement ont en revanche reçu près de 60% de l'excès de versement et ont perçu en moyenne 40 euros de plus par mois (Cf. Tableaux). Les moins versés sont également extrêmement concentrés : 50% des foyers concernés ont subi une perte de 3 euros par mois environ, mais 25% ont reçu une prime amputée à tort de 30 euros par mois en moyenne, soit 333 euros sur l'année.

Tableau 8 : répartition des trop versés par foyer
(hypothèse haute)

Foyers concernés par un trop perçu	Part du trop-perçu total	Trop-perçu moyen par foyer (€)
de 0% à 25%	4%	38
de 25% à 50%	12%	100
de 50% à 75%	26%	216
de 75% à 100%	58%	486

Foyers concernés par un trop perçu	Part du trop-perçu total	Trop-perçu moyen par foyer (€)
de 0% à 25%	4%	38
de 0% à 50%	16%	69
de 0% à 75%	42%	118
de 0% à 100%	100%	211

Sources : Mission

4. Les comparaisons internationales ne placent pas la France dans une position défavorable mais soulignent les conséquences de la complexité du mode de calcul de la PPE

Aucune estimation des anomalies de versement n'est disponible pour la prime au travail québécoise. Cette dernière est en effet trop récente (2005) pour se prêter à une telle évaluation. La mission dispose, en revanche, d'éléments de comparaison pour les dispositifs britannique et américain.

L'estimation des anomalies dans le versement de la PPE sont proches de celles observées au Royaume-Uni pour le *Child and Working Tax Credits*. L'enquête menée par le *HM Revenue and Customs* britannique a en effet conclu, pour l'exercice 2004, à un coût net pour l'État compris **entre 7 et 8% du coût du crédit d'impôt**, soit entre 1,3 et 1,5 milliards d'euros, le montant des anomalies favorables aux contribuables étant 5 fois supérieure à celui des erreurs au bénéfice du Trésor britannique.

Les anomalies dans la chaîne de traitement de la PPE sont en revanche inférieures à celles constatées dans le versement de l'EITC américain. En 2002, une enquête menée par l'*Internal Revenue Service* (IRS), l'équivalent de la direction générale des impôts, avait en effet abouti à un montant d'anomalies en défaveur du Trésor américain représentant entre **27% et 31,7%** du coût du crédit d'impôt, soit entre 8,4 et 9,9 Mds de dollars sur un montant total versé d'environ 30 Mds de dollars. Cette estimation, en dépit de certaines imperfections statistiques (Cf. *Supra*), n'est pas remise en cause par l'IRS.

Au-delà des montants, les comparaisons mettent en lumière des différences dans la répartition des anomalies par nature. Certes, aux États-Unis et au Royaume-Uni comme en France, les écarts sur le revenu constituent une zone majeure d'anomalies : la première au Royaume-Uni (40% du coût total des anomalies) ; la seconde aux États-Unis (21,4%). Mais le temps de travail, qui n'est utilisé que pour calculer le CWTC britannique, ne représente que la troisième cause d'anomalies en montant, très loin derrière la mauvaise déclaration de revenus et de situation familiale. Par ailleurs, par rapport au dispositif français, la situation familiale (réalité du nombre d'enfants à charge et de la situation maritale) constitue une zone de risque nettement plus importante : la première aux États-Unis (60% des paiements injustifiés) ; la seconde au Royaume-Uni (36%).

Il est impossible de déterminer si la part respective des erreurs et des fraudes est plus élevée en France ou dans les dispositifs étrangers, les études parvenant difficilement à distinguer les deux situations. **Le fait que le ratio trop perçus/ moins versés soit largement plus important en France qu'à l'étranger (Cf. Tableau) semble néanmoins indiquer que la part des erreurs est plus marquée en France.**

En milliards d'euros	Erreurs favorables aux contribuables (A)	Erreurs défavorables aux contribuables (B)	(A) / (B)
États-Unis	6,79	0,49	13,9
Royaume-Uni	1,73	0,41	4,2
France	0,34	0,13	2,6

B. La mise en place de la déclaration pré-remplie a permis de réduire les anomalies tout en mettant en lumière les zones de risque majeures à fiabiliser dans les années qui viennent

1. La comparaison des exercices 2005 et 2006 met en lumière une baisse des anomalies en 2006 et une réduction de leur impact financier

Entre 2005 et 2006, le nombre de foyers concernés par un trop versé a été réduit d'environ 700 000, soit une baisse de plus d'un tiers, et le nombre de ceux ayant subi un moins versé de 160 000 (-15%). En dépit de l'augmentation du barème entre 2005 et 2006, **les trop versés ont en conséquence été réduits dans une fourchette comprise entre 20 et 38 millions d'euros**, soit une baisse comprise entre 6 et 11%. **Les moins versés**, qui représentaient 3,5% de la PPE versée en 2005, **ont au contraire augmenté**, pour s'établir à 4,2%, soit une augmentation de 40 millions d'euros. L'effet final est favorable à l'État, **l'impact financier net des anomalies ayant été réduit dans une fourchette comprise entre 61 (-23%) et 76 millions d'euros (-32%)**. Le coût net des anomalies a, en conséquence, été réduit de 3,5 points entre 2005 et 2006.

Tableau 8 : **impact financier en hypothèse basse**
des anomalies sur le versement des PPE en 2005

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,8%	-20	2,2%	60	1,5%	40
PPE injustifiée	-2,8%	-75	10,1%	272	7,3%	196
Total	-3,5%	-96	12,3%	332	8,7%	236

Source : mission

Tableau 9 : **impact financier en hypothèse haute**
des anomalies sur le versement des PPE en 2005

	PPE moins-versée		PPE trop-perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,8%	-20	2,2%	60	1,5%	40
PPE injustifiée	-2,7%	-74	11,1%	300	8,4%	226
Total	-3,5%	-95	13,3%	360	9,8%	266

Source : mission

2. La déclaration pré-remplie ayant permis de réduire les écarts sur les revenus déclarés, la fiabilisation de FLR et le temps de travail constituent désormais les deux principaux enjeux pour sécuriser le versement de la prime

La mission n'a pu, comme on l'a vu, analyser les anomalies liées à la situation familiale des bénéficiaires, à l'exception de celles relatives à la situation de parent isolé, qui sont marginales, tant en nombre (1% des contribuables) qu'en montant (3 millions d'euros de moins versés et 0,5 million de trop versé). Elle s'est donc limitée à l'étude des anomalies portant sur les composantes individuelles des primes. Ces dernières représentant près de 90% du montant total de PPE versée, la fiabilité des constats de la mission sur les principales zones de risque ne s'en trouve pas altérée.

Pour présenter l'évolution des anomalies entre 2005 et 2006, la mission distinguera, dans les développements qui suivent, les anomalies pour lesquelles aucun doute ne subsiste sur la réalité de l'erreur ou de la fraude, et les anomalies pour lesquelles ce doute n'a pas été levé à l'issue des travaux.

La mise en place de la déclaration pré-remplie, en renforçant la fiabilité des revenus déclarés par les contribuables, a permis de réduire significativement les anomalies certaines, c'est-à-dire celles pour lesquelles il est clairement établi que le montant de PPE versée était injustifié :

- en 2005, ces anomalies certaines représentaient 22% du montant total des **trop versés**, et 66% en tenant compte des anomalies simultanées sur le revenu et le temps de travail. En 2006, ces pourcentages se sont élevés respectivement à 14 et 36%. En montant, et en dépit de l'augmentation du barème, les trop versés liés en tout ou partie à une erreur sur le revenu ont donc été réduits de 103 millions d'euros ;

- en ce qui concerne les **moins versés**, la réduction du nombre d'anomalies liées au revenus et de leur impact a également été significative. Elles représentaient 75% des cas de moins versés en 2005, contre 40% en 2006, et leur impact financier a été réduit de 10% (4 millions d'euros).

D'un point de vue global, le nombre de contribuables concernés par une anomalie liée au seul revenu, ou au revenu et au temps de travail, a été réduit de 60%, quel que soit l'effet financier. L'impact financier net résultant de ce type d'anomalie a ainsi été réduit de 99 millions d'euros.

Cette évolution résulte de la mise en place de la déclaration pré-remplie, qui a permis d'accroître la fiabilité des revenus déclarés par les contribuables et donc de réduire la fréquence et l'impact des anomalies liées, en tout ou partie, aux revenus. Cette fiabilisation constatée sur le revenu n'a naturellement pas pu être constatée pour le temps de travail, qui n'est pas inscrit sur la DPR. Or celui-ci représente une part essentielle des anomalies avérées, c'est-à-dire des anomalies qui ne s'expliquent pas par une insuffisance d'informations dans FLR. Les écarts sur le temps de travail représentent en effet deux tiers des cas de contribuables concernés par un moins versé, et plus de la moitié de ceux ayant obtenu un trop versé. En montant, ce type d'erreur est la cause de 60% des sommes au titre des moins versés (55 millions d'euros) et de 60% des sommes au titre trop versés (121 millions d'euros).

Le temps de travail s'impose donc aujourd'hui comme la première cause de du coût net des anomalies, qu'il explique à hauteur de 30%, et comme le premier enjeu majeur pour réduire encore le coût de gestion de la PPE et verser aux bénéficiaires l'exact montant auquel ils peuvent prétendre. La DPR ayant fiabilisé les revenus, une partie des écarts mixtes (revenu et temps de travail) constatés en 2005 ont en effet été transformés en écarts uniquement sur le temps de travail. Le montant de la prime oscillant très fortement selon le nombre d'heures déclarées et le barème de la PPE ayant été fortement revalorisé entre 2005 et 2006, l'impact de ce type d'anomalie s'est en outre trouvé renforcé : l'État a versé 121 millions de trop versés pour ce motif en 2006, contre 57 en 2005 ; les contribuables ont subi un moins versé de 55 millions d'euros en 2006, contre 14 en 2005.

Les anomalies incertaines, c'est-à-dire celles pour lesquelles un doute subsiste sur la réalité de l'erreur ou de la fraude, n'ont pas été réduites par la mise en place de la DPR.

Une part substantielle des anomalies dans le versement de la prime résulte en effet du caractère partiel des informations figurant dans l'application FLR. En 2005, 20% environ des trop versés et 27% des moins versés s'expliquaient en effet par ce motif, ce qui a représenté un enjeu financier net de 47 millions d'euros (68 millions de trop versé, 21 millions de moins versés). En 2006, l'enjeu financier net a augmenté (72 millions d'euros), le manque d'informations représentant une part plus importante des trop versés (24,7%).

Ce défaut d'informations peut naturellement résulter d'une fraude du contribuable. Mais il peut également s'expliquer par les limites de l'application FLR, qui, comme on l'a vu, n'est pas encore alimentée par toutes les catégories de revenus d'activité, souffre fréquemment de l'impossibilité de rattacher les informations obtenues des tiers déclarants aux contribuables concernés et se heurte au défaut de transmission dans les délais requis de leur DADS par les tiers-déclarants. Or, **la DPR ne peut exercer son rôle de verrou que sous réserve de disposer d'une application FLR plus complète et plus fiable.** C'est en effet en s'ouvrant à de nouveaux types de revenus et en concernant une plus grande part des contribuables qu'elle permettra de limiter encore plus la tentation des contribuables de déclarer des revenus injustifiés. **Le renforcement de l'exhaustivité de l'application FLR et de la qualité des données qu'elle intègre constituent à ce titre le second enjeu pour réduire le coût de gestion de la PPE.**

3. La réduction des anomalies nécessite également de tenir compte de zones de risques spécifiques

Au-delà de deux zones de risque principales que constituent les informations contenues dans l'application FLR et le temps de travail, **la mission a relevé des zones de risques spécifiques dans la détermination de l'éligibilité à la prime par la DGI**. Si elles sont, chacune prise individuellement, d'une importance moindre que le temps de travail et la fiabilité de l'application FLR, elles représentent néanmoins, en cumulé, des montants non négligeables de trop versé et de moins versés.

- les contribuables qui ne sont pas aujourd'hui concernés par la déclaration pré-remplie, quel que soit le degré de fiabilité de l'application FLR.

Cette zone de risque est totalement distincte du défaut de fiabilité de l'application FLR précédemment mentionnée. Il ne s'agit pas en effet de contribuables qui pourraient en théorie recevoir une DPR mais pour qui le rattachement des bulletins a échoué, mais de ceux que l'administration fiscale ne connaît pas au moment où elle procède à l'envoi des déclarations d'impôt sur le revenu. Les contribuables concernés sont donc des **primo-déclarants** (6,4% des contribuables bénéficiaires de la PPE hors personne à charge en 2005) **et les personnes à charge (0,6% des bénéficiaires de la PPE dans l'échantillon)**.

Pour ces deux catégories de contribuables, aucun élément ne permet dans le cadre actuel de fiabiliser en amont le versement de la prime. Tout ou partie de la PPE peut en conséquence leur être accordée de manière injustifiée, en raison d'une anomalie sur l'identité (dépôt de demandes multiples de PPE, fraude à l'identité), sur le revenu (sur-déclaration, sous-déclaration) ou sur le temps de travail (minoration ou majoration des heures effectuées).

Faute d'avoir pu identifier les primo-déclarants dans son échantillon, la mission n'a pu cependant précisément évaluer l'importance des anomalies de cette catégorie de bénéficiaires et leur impact financier. Elle n'a par ailleurs pas constaté, sur son échantillon, de cas de dépôts multiples de déclarations pour un même contribuable comme avait pu en voir la Cour des comptes dans certains départements. Il convient cependant de noter que les anomalies liées au défaut total de données dans FLR représentent un enjeu financier de plus de 40 millions d'euros en 2006. Or la probabilité d'avoir une absence totale d'information dans l'application FLR est en théorie élevée dans le cas des primo-déclarants.

- les contribuables dont l'identifiant fiscal n'est pas certifié par la direction générale des impôts.

Près de 300 000 contribuables reçoivent une prime individuelle de PPE, sans que leur numéro SPI soit certifié. Concrètement, ceci signifie que l'INSEE n'a pu authentifier avec un niveau de certitude satisfaisant l'identité du contribuable concerné, en raison de doute sur son état-civil ou sur son adresse.

Or, le taux d'anomalies dans le versement est nettement plus élevé pour les contribuables non certifiés (49%, quel que soit l'impact financier) que pour les certifiés (26%). Les trop versés concernant les contribuables non certifiés se sont élevés à 24 millions d'euros en 2006, et les moins-versés à 8 millions d'euros.

Si les efforts de la DGI ont permis d'accroître la proportion de contribuables certifiés et, par ricochet, celle des bénéficiaires de la PPE certifiés, le maintien d'un solde d'environ 3,5% de bénéficiaires non certifiés représente aujourd'hui un **enjeu financier net pour l'État de 16 millions d'euros**. La mise en place de la DPR est restée sans effet sur les anomalies de cette catégorie de contribuables, fréquemment concernée par le défaut d'informations des tiers-déclarants.

- Les contribuables salariés âgés de plus de 60 ans

En droit, rien ne fait obstacle au versement de la PPE pour un contribuable salarié âgé de plus de 60 ans. L'âge effectif de départ à la retraite étant de 61,4 ans dans le secteur privé, il est donc logique que des salariés de plus de 60 ans figurent parmi les bénéficiaires, même si l'âge moyen de départ est plus faible dans la fonction publique. Les extrapolations de l'échantillon conduisent à considérer qu'environ 180 000 salariés de plus de 60 ans perçoivent la prime pour l'emploi.

Des pensionnés peuvent néanmoins obtenir le versement de la prime s'ils confondent, sur leur déclaration d'impôt sur le revenu, les revenus d'activité et les pensions de retraite. Le taux d'anomalies des salariés de 60 ans est à cet égard élevé : 42% sont concernés par une anomalie ayant abouti à un trop versé ou à un moins-versé, contre 27% pour l'ensemble des bénéficiaires.

Le nombre de contribuables de plus de 60 ans en anomalies a cependant fortement diminué en 2006 (-30%), la DPR ayant permis de réduire les cas de confusion, sur les déclarations de revenus, entre les revenus d'activité et les pensions de retraite. L'enjeu financier pour l'État demeure néanmoins toujours significatif : un peu plus de 10 millions d'euros de trop versés et 3 de moins versés, soit un **impact net de 7 millions d'euros**.

Comme on l'a vu, la chaîne de traitement de la prime pour l'emploi n'induit pas seulement des zones de risques au moment de l'établissement de l'éligibilité à la prime, mais également au moment de son versement dans le cas où la prime est versée en espèces sur présentation d'une lettre-chèque, en raison du risque de vol ou de falsification de lettre-chèque.

Sur ce point, la mission n'a pas souhaité effectuer d'investigations complémentaires à celles, très complètes, de la Cour des comptes. Elle tient cependant à souligner que ce risque est d'autant plus appelé à se concrétiser que la part des versements effectués par lettre-chèque est élevée et que ces lettres donnent lieu à un versement en espèces dans une trésorerie. **Or, en 2006, 84% des paiements ont été effectués par lettre-chèque**, contre 17% par virement bancaire, et 6% des PPE versées ont été payées par échange de lettres-chèques contre espèces dans une trésorerie.

III. LA CHAÎNE DE TRAITEMENT PERMET DE LIMITER LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES INDUMENT EXCLUS DU BÉNÉFICE DE LA PRIME, QUI S'ÉLEVE À MOINS DE 5% DES CONTRIBUABLES CONNUS DE LA DGI

A. Le nombre de contribuables indûment exclus du bénéfice de la prime peut être estimé dans une fourchette variant entre 177 000 et 426 000

Les anomalies identifiées dans l'analyse de deux échantillons de bénéficiaires ne permettent pas d'identifier les contribuables qui, alors qu'ils étaient éligibles, ont été exclus du bénéfice de la prime. La relance mise en place par la DGI dès la création de la PPE permet de rattraper environ 500 000 bénéficiaires qui, faute d'avoir correctement rempli leur déclaration d'impôt sur le revenu, auraient en son absence été exclus du bénéfice de la prime. Néanmoins, comme on l'a vu (Cf. *Supra*), cette relance n'est pas exhaustive et laisse de côté certaines catégories de contribuables ; 30% environ des contribuables relancés ne répondent en outre pas à la demande d'informations complémentaires de la DGI.

L'évaluation du nombre de bénéficiaires qui, au final, ne perçoivent pas la prime alors qu'ils en remplissent les conditions d'exigibilité, se heurte à deux principales difficultés.

Première difficulté, la mission a été conduite à effectuer un certain nombre d'hypothèses, par exemple pour appréhender le comportement qu'auraient eu des contribuables non relancés s'ils avaient été relancés. La mission a à cet égard retenu comme hypothèse générale que les contribuables aujourd'hui non relancés auraient le même comportement de réponse que ceux d'ores et déjà relancés (70% de réponse environ).

Seconde difficulté, les contribuables qui ne perçoivent pas spontanément la prime à l'issue du traitement de leur déclaration d'impôt sur le revenu peuvent toujours en obtenir le bénéfice à l'issue d'un recours contentieux. Or l'outil statistique de la DGI ne permet pas de distinguer, au sein de ce contentieux, les contribuables ayant obtenu la PPE à l'issue du traitement de leur déclaration d'impôt mais contestant son montant de ceux exclus du bénéfice de la prime et demandant à la recevoir. Faute de pouvoir effectuer cette distinction, la mission ne peut que conclure à une fourchette.

D'après les estimations de la mission, **le nombre de contribuables indûment exclus du bénéfice de la PPE est compris entre 177 000 et 426 000**, soit un taux de couverture variant entre 95 et 98%, selon l'hypothèse retenue en matière de contentieux (Cf. Tableau). **Le montant non versé varie entre 90 et 152 millions d'euros** en barème 2005, soit entre 3 et 5% du coût actuel de la PPE.

Tableau 10 : Synthèse du nombre estimé de contribuables éligibles à la PPE mais ne la touchant pas

Typologie des contribuables éligibles et ne touchant pas la PPE sauf à faire un recours	Revenus 2005	
	Nombre de contribuables éligibles mais ne touchant pas la PPE	Montant de PPE (M€)
Changement de situation familiale	24 400	6,3
Contribuables mixtes	5 500 (majorant)	2,3
Déclarants tardifs et télé-déclarants	104 500 (minorant)	37,5
Total sans les contribuables ne répondant pas à la relance	134 400	46,1
Contribuables ne répondant pas à la relance	246 000 (majorant) + 46 000 ¹³	88,9 + 16,6
Total avec les contribuables ne répondant pas à la relance	426 400	151,7
Statistiques sur le contentieux	Nombre de dossiers	Montant de PPE (M€)
Contentieux (2004)	248 752	61,3
Fourchette des contribuables définitivement exclus de la PPE	Nombre de contribuables	Montant de PPE (M€)
Fourchette haute	426 400	151,7
Fourchette basse	177 248	90,3

Sources : Mission

¹³ Représente le nombre de contribuables actuellement non-relancés et qui ne répondraient pas au courrier de la DGI s'ils étaient inclus dans le dispositif.

B. En dépit des difficultés de comparaison, les évaluations internationales laissent penser que le taux de couverture des bénéficiaires est plus élevé que dans les dispositifs étrangers similaires

Les États disposant d'un crédit d'impôt comparable, dans l'esprit, à la prime pour l'emploi s'efforcent, comme la France, d'obtenir le meilleur taux possible de couverture des bénéficiaires, c'est-à-dire d'éviter que des contribuables éligibles se trouvent exclus du bénéfice de la prime. Les mesures mises en œuvre sont variables¹⁴ :

- au Québec, les contribuables sont informés sur leur avis de cotisations sociales de leur éventuelle éligibilité à la prime au travail, en complément des brochures et documents d'information mis à leur disposition par les services fiscaux et sociaux ;

- aux États-Unis, aucun programme de relance des contribuables ou d'information individualisée sur leur éligibilité n'existe. L'augmentation du taux d'intégration est néanmoins l'un des objectifs de l'IRS, qui organise par exemple des sessions spécifiques d'informations dans les zones géographiques caractérisées par un nombre important de contribuables éligibles à l'EITC ;

- au Royaume-Uni, aucune relance n'est mise en place pour identifier les bénéficiaires éligibles du *Working Tax Credit* et du *Child Tax Credit*.

Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni disposent d'informations sur le taux de couverture dans la mesure. Celui-ci s'élève à 80% aux États-Unis, ce qui est considéré par l'IRS comme un succès au regard du taux de couverture de 50% dans certains programmes sociaux. Au Royaume-Uni, l'étude du HM Revenue & Customs a conclu, en 2006, à un taux de couverture compris entre 78 et 81% pour le Child Tax Credit (CTC) et entre 54 et 58% pour le Working Tax Credit¹⁵.

Même si ces comparaisons se fondent sur des méthodologies différentes, **le taux de couverture français semble donc supérieur à celui des dispositifs comparables** pour lesquels une évaluation du nombre de bénéficiaires éligibles exclus du dispositif existe. Ce bon résultat est largement le fait de la relance individualisée, qui, quelles que soient ses failles, permet de faire progresser le taux de couverture en France de 7 points.

Ce constat ne saurait cependant signifier que le dispositif de relance ne gagnerait pas à évoluer dans les années qui viennent, afin d'atteindre un nombre plus important de bénéficiaires éligibles et de faciliter l'émission accélérée (Cf. *Infra*, partie propositions.

¹⁴ Ces informations reposent essentiellement sur les entretiens de la mission avec les services fiscaux britannique, québécois et américain. Pour les États-Unis, Cf. aussi « *Opportunities exist to improve the Administration of the EITC* », June 2003, <http://www.treas.gov/tigta/auditreports/2003reports/200340139fr.pdf>.

¹⁵ Child Tax Credit and Working Tax Credit, Take-up rates, *HM Revenue & Customs*, 2006.

IV. PROPOSITIONS POUR FIABILISER LE VERSEMENT DE LA PPE ET AMELIORER LA COUVERTURE DES BENEFICIAIRES

- A. **La poursuite de la sécurisation de la chaîne en amont est une priorité d'autant plus importante que l'impact financier des anomalies va s'accroître avec l'augmentation du barème**

1. L'impact financier des anomalies pour les contribuables et pour l'État augmentera en 2007

Tirant les conséquences de la revalorisation du barème de la PPE, la mission a évalué l'impact financier des anomalies constatées en 2006 en 2007. À taux d'anomalies constant, le montant des trop versés sera compris entre 386 et 446 millions d'euros en 2007 et celui des moins versés entre 176 et 177 millions d'euros. **Le coût net pour l'État variera dans une fourchette comprise entre 210 et 269 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 30% par rapport à 2006.**

Ainsi, la poursuite de la réduction des anomalies constitue un enjeu majeur :

- pour la bonne application du droit fiscal et le respect de l'égalité devant l'impôt, qui souffre d'un dispositif aboutissant encore trop fréquemment à des moins versés ou à des trop perçus ;

- pour les finances publiques, compte tenu du coût net pour l'État des anomalies.

a) La fiabilisation des versements doit s'exercer principalement en amont, en agissant sur la fiabilité de FLR et des données relatives au temps de travail, ainsi que sur les primo-déclarants

Trois arguments conduisent à privilégier une sécurisation en amont de la prime à un renforcement des contrôles en aval :

- le contrôle sur pièce se centre en effet logiquement sur les enjeux individuellement élevés, afin de maximiser le taux de redressement par contrôle. Les États-Unis utilisent à cet égard le contrôle en aval comme une option de second rang, derrière la fiabilisation de la chaîne de traitement en amont ;

- une PPE injustifiée est, une fois versée, difficilement recouvrable ;

- le contrôle après versement n'apporte pas de réponse à la question des moins-versés. Même si un CSP peut aboutir à verser une PPE supérieure, la logique du contrôle veut qu'il soit centré sur les risques de trop versés. Or, les moins-versés ont augmenté en 2006 (+ 40 millions d'euros).

Compte tenu de ces éléments, **la mission préconise de travailler dans trois directions pour sécuriser la prime avant qu'elle soit versée.**

- L'amélioration de l'exhaustivité et de la fiabilité de l'application FLR permettra de renforcer le rôle de verrou de la déclaration pré-remplie en matière de revenus.

La mission propose, d'une part, d'**enrichir les données présentes dans FLR et inscrites sur la DPR**, en élargissant le transfert d'informations de la CNAV vers la DGI aux déclarations nominatives simplifiées des particuliers employeurs et aux titres de travail simplifiés utilisables par les employeurs dans les DOM. Ces revenus pourront ainsi être inscrits sur la déclaration pré-remplie, en complément des chèques emplois service universel, qui y figureront à partir de 2007.

La mission propose, d'autre part, de **renforcer le contrôle du respect de leurs obligations déclaratives par les tiers-déclarants**, afin d'éviter que des entreprises fassent parvenir leur DADS après la date limite de dépôt, voire ne la transmettent pas. Dans les deux cas, en effet, le rôle de filtre de la DPR s'en trouve amoindri. Les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants sont aujourd'hui faibles¹⁶ et peu appliquées. Jusqu'à la mise en place de la DPR, le contrôle de l'envoi des DADS était un enjeu secondaire pour la DGI, qui ne l'abordait éventuellement qu'en cas de contrôle externe en entreprise. Les Caisses régionales d'assurance maladie, qui reçoivent les DADS, relancent certes les retardataires, mais sans avoir juridiquement le droit d'appliquer les sanctions prévues par le Code général des impôts. La DGI a engagé un renforcement des contrôles, en travaillant à l'élaboration d'un protocole d'accord avec la CNAV et en mettant en place un fichier national des tiers déclarants (FNTD). Le protocole visera à améliorer la coordination des contrôles et à renforcer l'application des sanctions. Le FNTD permettra à la DGI de relancer automatiquement les entreprises et d'obtenir plus fréquemment leur DADS avant la date d'établissement des DPR. **La mission considère que la concrétisation de ces deux projets est essentielle.**

- l'inscription du temps de travail sur la DPR doit constituer un objectif, ce qui nécessite de faire étudier par l'Acos la fiabilité actuelle de cette donnée dans les DADS.

Les anomalies uniquement liées au temps de travail constituant désormais la première zone d'anomalies et représentent une source de trop versés de 175 millions d'euros et de 91 millions d'euros pour les moins versés. Tirant les conséquences de ce constat, la mission a étudié deux options. La première consiste à réformer totalement le mode de calcul de la prime, en excluant le temps de travail. Cette option conduirait à verser la prime à des bénéficiaires ayant un revenu élevé mais travaillant à temps partiel, ce qui ne correspond pas à l'objectif de la prime. La seconde possibilité consiste à obtenir pour le temps de travail l'effet vertueux constaté sur les revenus, en pré-remplissant les déclarations avec des données sur le temps de travail.

Cette option, souhaitée par la mission, se heurte cependant à l'incertitude existante sur la fiabilité des données transmises à ce sujet par les tiers déclarants. La mission a à cet égard constaté, sur son échantillon, que le temps de travail figurant dans FLR était entouré d'incertitude dans 25% des cas et manifestement erroné dans 2% des cas. Pour 28% des bénéficiaires individuels de la prime, aucune donnée relative au temps de travail ne figurait par ailleurs sur un des bulletins qui leur étaient rattachés.

¹⁶ Le CGI prévoit des sanctions pour les tiers déclarants qui ne remplissent pas ou remplissent en retard leurs obligations déclaratives : amende forfaitaire de 150 € en cas de retard et amende de 5% des sommes non déclarées en cas de non-respect des obligations déclaratives (cf. CGI, articles 1729 B.1 et 1736 III). La législation prévoit également des sanctions pour omissions ou inexactitudes dans les DADS : amende forfaitaire de 15 € par omission ou inexactitude, les amendes applicables ne pouvant être inférieures à 60 € ni supérieures à 10 000 € (cf. CGI, art. 1729 B.2).

La mission recommande en conséquence que l’Acosse réalise une étude sur la fiabilité des données relatives au temps de travail sur les DADS, afin de déterminer si l’inscription des heures rémunérées sur la DPR est immédiatement réalisable, sous réserve naturellement du délai incompressible de mise en œuvre, ou si des travaux de fiabilisation préalables doivent être engagés à destination des tiers-déclarants. L’Acosse devrait être plus notamment chargée d’identifier la nature des informations relatives au temps de travail qui figurent sur les DADS et de connaître les informations mentionnées sur les feuilles de paye.

La mission a, à partir de son échantillon, estimé le gain obtenu par l’inscription du temps de travail sur la DPR. Celle-ci ne concernerait naturellement pas les primo-déclarants et les personnes à charge. Elle ne s’appliquerait pas non plus, dans un premier temps, aux contribuables dont la donnée sur le temps de travail est ambiguë (23,2% des cas étudiés). Si les 69,8% de bénéficiaires restant en bénéficiaient, les trop versés seraient réduits de 53 millions d’euros et les moins versés de 30 millions d’euros. Au final, **l’économie nette pour l’État s’élèverait à 22 millions d’euros** (30 millions d’euros en barème 2007). Si les travaux de fiabilisation des informations relatives au temps de travail permettaient de porter à plus de 90% le nombre de bénéficiaires disposant de cette donnée sur leur déclaration pré-remplie¹⁷, **l’économie nette serait portée à 59 millions d’euros** (77 millions en barème 2007).

Tableau 11 : Gain financier lié à l’inscription du temps de travail sur la DPR

Base revenus 2005 (campagne IR 2006)	Pré-impression du revenu d’activité seul sur la DPR (dispositif actuel)	Pré-impression du temps rémunéré et du revenu d’activité sur la DPR Qualité de FLR actuelle	Pré-impression du temps rémunéré et du revenu d’activité sur la DPR Après fiabilisation de FLR
Part de contribuables bénéficiaires de la PPE recevant une DPR remplie sur le temps rémunéré	0,0%	69,8%	93%
Part de contribuables bénéficiaires de la PPE recevant une DPR erronée sur le temps rémunéré	0,0%	1,8%	2,3%
Taux de contribuables bénéficiaires concernés par un trop-versé	17,6%	14,3%	11,4%
Montant de PPE trop-versée (part individuelle, barème 2006)	317 M€	264 M€	214 M€
Taux de contribuables bénéficiaires concernés par un moins-versé	9,2%	6,6%	4,9%
Montant de PPE moins-versée (part individuelle, barème 2006)	-99 M€	-69 M€	-56 M€
Écart net de PPE évité (part individuelle, barème 2006)	0 M€	22 M€	59 M€
Écart net de PPE évité (part individuelle, barème 2007)	0 M€	30 M€	77 M€

Source : Mission IGF

¹⁷ 93%. L’écart restant étant constitué par les primo-déclarants et les personnes à charge, qui ne peuvent avoir la DPR.

- la sécurisation des montants versés aux primo-déclarants implique la mise en place d'un dispositif spécifique permettant de conditionner le versement de leur PPE à la production de justificatifs.

Les primo-déclarants ne bénéficiant pas de l'effet DPR et représentant théoriquement une forte source d'anomalies, la mission estime nécessaire de prévoir que le versement de la PPE puisse être subordonné à la présentation de justificatifs permettant de certifier leur état civil, de vérifier leur éligibilité et calculer la PPE. Le Code général des impôts serait ainsi complété d'un article L.16 BB autorisant l'administration fiscale à procéder à une relance contraignante du contribuable, afin d'obtenir la production de ces documents avant l'émission de son impôt sur le revenu. En l'absence de réponse du contribuable ou de réponse insuffisante, la prime ne serait pas versée. Le contribuable pourrait néanmoins en obtenir le versement une fois reçu son avis d'imposition, en engageant une démarche contentieuse.

Financièrement, l'impact ne serait pas défavorable au Trésor, le montant de PPE à verser à ces contribuables (251 millions en 2006) étant largement supérieur à l'impôt sur le revenu à recouvrer (37 millions d'euros).

La charge de gestion du réseau sera étroitement dépendante de l'inscription éventuelle du temps de travail sur la DPR. Comme nous le verrons, si celle-ci intervenait, la relance effectuée par la DGI pour identifier les bénéficiaires ayant omis d'indiquer leur temps de travail deviendrait largement inutile. Le temps ainsi libéré pourrait être réaffecté au traitement de la relance contraignante des primo-déclarants. Le coût de gestion augmenterait dans un premier temps (+1,8 million d'euros), puis baisserait au fur et à mesure de la fiabilisation de FLR (+0,2 par rapport au coût actuel avec FLR fiabilisé, Cf. *Infra*).

Les modalités juridiques et techniques d'une telle relance sont précisément décrites dans l'annexe 2. La mission préconise que la DGI poursuive leur étude dans les mois qui viennent, et module la mise en œuvre de la relance en fonction des conclusions de l'étude de l'Acosse sur le temps de travail.

Ces trois propositions constituent, de l'avis de la mission, les principaux enjeux de la fiabilisation du versement de la PPE. L'IGF tient à cet égard à souligner que leur mise en œuvre ne relève pas uniquement de l'administration fiscale, mais d'un effort partagé avec les autres administrations, en particulier la CNAV et l'Acosse.

2. Trois mesures complémentaires permettront également de sécuriser le versement de la prime en amont

La mission estime nécessaire que **trois mesures** soient mises en œuvre en complément de celles relatives à FLR, au temps de travail et aux primo-déclarants.

- L'obtention de la prime doit être réservée au travail légalement reconnu.

À l'heure actuelle, le travail illégal ne fait pas obstacle à l'obtention de la prime. En effet, le revenu illégalement gagné pouvant être déclaré et taxé, le bénéfice du crédit d'impôt peut également être accordé. **La mission considère pour sa part que s'il est logique de taxer des revenus illégaux, il n'est pas acceptable de verser de l'argent pour ce motif.** Si l'enjeu financier n'est pas précisément identifiable, on relèvera néanmoins que les cas de sur-déclarations de revenus représentent un enjeu financier de 124 millions d'euros environ, dont une partie s'explique par du travail illégal.

- La PPE doit désormais être payée uniquement par virement bancaire.

Les CAF et les MSA versent aujourd'hui l'intégralité de leurs prestations par virement bancaire. La mission considère que la Direction générale de la comptabilité publique devrait retenir le même principe, afin de mettre fin aux fraudes sur les lettres-chèques.

Cette proposition implique, d'une part, que la mensualisation de la prime ne soit plus liée à la possession par la DGCP du RIB du bénéficiaire (Cf. *Infra*, partie II du rapport). Elle nécessite, d'autre part, que l'administration fiscale ait connaissance de l'ensemble des RIB des bénéficiaires. Si ceci ne soulève pas de difficulté majeure pour les nouveaux entrants bénéficiant de la PPE, le coût de gestion est potentiellement élevé pour les 5 millions de bénéficiaires restituables – c'est-à-dire dont la prime excède l'impôt dû – obtenant aujourd'hui la prime par lettre-chèque. Ce point devrait faire l'objet d'un échange rapide entre la DGI et la DGCP, celles-ci ne devant pas exclure, dans leur réflexion, le recours à un prestataire externe.

- La certification des personnes à charge doit être prise en compte dans les réflexions actuelles du programme Copernic.

À l'heure actuelle, seule les identités du déclarant principal d'un foyer, de son conjoint et des personnes majeures qui lui sont rattachées sont certifiées par la DGI. La certification ne s'applique donc pas aux autres personnes à charges du foyer, par exemple aux enfants mineurs.

Cette situation introduit un risque de versement injustifié de la prime, le nombre de personnes à charge déterminant en effet le montant des majorations familiales et le revenu fiscal de référence. Elle a également un impact plus large sur le montant de l'impôt sur le revenu, par l'intermédiaire du quotient familial.

Le fait que les 1 000 foyers avec le plus de personnes à charge déclarent en moyenne 11,5 personnes à charge par foyer (23 pour le premier foyer) constitue un premier indice de l'enjeu de la certification des personnes à charge. L'écart entre le nombre d'enfants recensés par la DGI et par l'Insee (300 000¹⁸) semble également indiquer, même en tenant compte des faiblesses méthodologiques de cette comparaison, que le sujet ne peut être totalement écarté.

La certification des personnes à charge, au-delà du fait qu'elle ne pourra être totalement exhaustive¹⁹ et qu'elle suppose de consulter la CNIL, ne peut être techniquement mise en œuvre dans le cadre informatique actuel. La base informatique des identifiants SPI est en effet saturée et ne peut donc accueillir 15 millions de personnes supplémentaires. Le remplacement de cette base étant cependant engagé dans le cadre de la mise en place de COPERNIC, la mission préconise que le futur dispositif (référentiel PERS) intègre dès aujourd'hui cet enjeu.

¹⁸ Cf. *La mesure de la fraude à l'identité*, rapport de l'Inspection générale des finances (2005).

¹⁹ La certification suppose que la personne à charge soit connue des organismes de protection sociale et ait obtenu un numéro d'inscription au répertoire (NIR) national d'identification des personnes physiques de l'Insee (RNIPP).

B. Le contrôle de la PPE après son versement constitue un axe secondaire de réduction des anomalies, dont il importe cependant de renforcer l'efficacité

1. S'il n'apparaît pas pertinent de faire de la PPE un axe essentiel de contrôle, le réseau doit néanmoins effectuer plus de contrôles ciblés sur les zones de risque clairement identifiées

Comme on l'a vu, le contrôle de la PPE une fois versée ne doit pas être le moyen privilégié pour fiabiliser un crédit d'impôt versé à près de 9 millions de personnes et dont le montant moyen est faible. Élever la PPE au rang d'axe prioritaire de contrôle serait en outre incohérent avec la concentration du contrôle sur pièces sur les dossiers à fort enjeu financier, qui constitue l'orientation stratégique de la DGI en matière de contrôle depuis plusieurs années.

Sous cette réserve importante, le réseau peut néanmoins effectuer des contrôles ciblés sur des zones de risque clairement identifiées, qui présentent des chances importantes de redressement. La mission a, par exemple, constaté que le taux d'anomalie était étroitement corrélé au montant de la PPE versée. Plus celui-ci est élevé, plus la probabilité d'un redressement est élevée. La PPE peut en outre constituer une porte d'entrée vers un contrôle plus large de l'impôt sur le revenu et donc aboutir à un redressement d'un montant supérieur à celui que laissait présager la seule PPE (erreur ou fraude sur le quotient familial, les revenus...).

La DGI a encouragé le réseau dans cette voie par deux notes internes. La première, en date du 7 novembre 2005, invite les centres des impôts à sélectionner les contribuables contrôlés en identifiant informatiquement les **profils à risque**, dont elle donne quelques exemples (âge, revenus de non activité, revenus d'activité en chiffres ronds...). La seconde, datée du 24 avril 2006, vise à empêcher le versement de la prime aux personnes à la **domiciliation incertaine**. Les services sont incités à détecter les adresses incertaines, en utilisant les listes informatiques ILIAD de mise à jour de la taxe d'habitation.

En dépit du caractère récent des notes internes de la DGI, les déplacements effectués par la mission dans le réseau ont permis de constater que les centres des impôts effectuent aujourd'hui très peu de contrôles sur ces deux thèmes. Une seule DSF, sur les 6 visitées par la mission, a fait de la PPE un axe spécifique de contrôle. Dans les autres, les contrôles sont restés limités (un ou deux centres par DSF en règle générale, portant sur quelques dizaines de bénéficiaires).

Cette situation ne s'explique pas par une prise de conscience insuffisante des directeurs des services fiscaux et des responsables de centre de l'enjeu de la fiabilisation de la PPE, bien au contraire. Ces derniers, outre qu'ils estiment que cette fiabilisation passe d'abord par l'amont de la chaîne, craignent fondamentalement que les contrôles consomment une part importante du temps des agents pour un résultat faible. La mission a par ailleurs pu constater que l'identification des domiciliations incertaines n'était pas aisée pour les centres des impôts, les listes ILIAD précédemment mentionnées n'étant pas d'une utilisation aisée.

2. Des évolutions techniques peuvent permettre de donner au réseau les moyens d'effectuer des contrôles ponctuels plus efficaces

Tirant les conséquences des constats effectués dans le réseau, la mission propose des aménagements techniques complémentaires pour faciliter la réalisation de contrôles ponctuels et ciblés.

- Les listes informatiques permettant de cibler les contrôles sur les bénéficiaires à risque doivent être améliorées en enrichissant l'application SIRIUS PART.

La DGI est en cours de déploiement d'une application d'aide au contrôle dite SIRIUS PART, qui permettra au réseau de définir lui-même les critères de sélection des bénéficiaires contrôlés. La mission a identifié, au cours de ses travaux, quelques critères pertinents de contrôle (âge, écart simultané sur le revenu et le temps de travail, bénéficiaires au SPI non certifié...), qui devront être complétés par la DGI. Il apparaît essentiel que l'application informatique SIRIUS soit paramétrée de manière à permettre aux agents de lister les bénéficiaires contrôlés en fonction de ces critères. Plus précisément, les données relatives au temps de travail, à l'indication de certification du SPI et aux personnes à charge doivent être rendues accessibles dans le catalogue des requêtes. L'extension de la base des requêtes à ces 3 variables ne représente pas de coût supplémentaire pour la DGI, sous réserve d'être intégrée dans le programme de travail des équipes SIRIUS pour 2007.

- La lutte contre les domiciliations incertaines nécessite la mise en place d'une liste d'aide à la détection des adresses concernées.

La domiciliation incertaine constitue une zone de risque ciblée pour la PPE, mais également pour certaines prestations sociales (minimum vieillesse, aides sociales diverses), dont l'obtention suppose la production d'un avis de non imposition ou d'un document prouvant la domiciliation fiscale en France.

Pour détecter la fraude à la domiciliation, la mission recommande la création d'une liste ILIAD des locaux connus au titre de la TH auxquels est rattaché un nombre anormalement élevé de contribuables à l'IRPP. Cette liste permettrait d'aider les services à détecter les locaux incertains et les contribuables concernés. Un croisement manuel avec la liste des bénéficiaires de la PPE serait cependant nécessaire pour identifier, parmi ces contribuables, les bénéficiaires de la PPE. Il serait en effet excessivement coûteux pour la DGI de procéder à un croisement informatisé de ces deux données.

C. Le taux de couverture des bénéficiaires peut être significativement amélioré

Même s'il apparaît plus élevé que dans les dispositifs étrangers comparables, le taux de couverture des bénéficiaires de la prime, c'est-à-dire la part des contribuables éligibles qui obtiennent *in fine* ce crédit d'impôt, peut être encore amélioré. Trois options s'ouvrent à la DGI, que la mission a classé par ordre croissant de pertinence :

- l'extension de la relance à l'ensemble des contribuables aujourd'hui non relancés n'apparaît pas souhaitable. Cette option, outre qu'elle serait coûteuse, buterait sur des difficultés techniques et risquerait de ralentir l'émission accélérée de l'impôt sur le revenu ;

- proposée à plusieurs reprises par la DGI, la suppression de la relance constitue une seconde option. La DGI informerait les bénéficiaires n'ayant pas obtenu leur prime faute d'avoir rempli exhaustivement leur déclaration de la possibilité d'effectuer une démarche contentieuse par un message sur les avis d'imposition. Ce dispositif présenterait l'avantage de toucher les contribuables aujourd'hui exclus de la relance. Elle aurait probablement, par ricochet, un effet pédagogique, en incitant les bénéficiaires de la PPE à faire preuve de plus de vigilance au moment du remplissage de leur déclaration d'impôt sur le revenu. **Cette option présente cependant l'inconvénient majeur** d'aboutir à un triplement du nombre de demandes contentieuses. Le traitement d'un recours étant plus lourd que celui d'une relance, la charge de gestion de la DGI s'en trouverait alourdie, au moins jusqu'à ce que l'effet pédagogique aboutisse à une réduction du contentieux ;

- la situation serait singulièrement simplifiée si le temps de travail était inscrit sur la DPR. Dans ce cas en effet, la relance deviendrait largement inutile, puisqu'elle vise à obtenir des contribuables une information sur leur temps de travail. Seuls les contribuables ne bénéficiant pas de la DPR (primo-déclarants, personnes à charge) ou pour lesquels l'inscription du temps de travail serait impossible (absence de recoupement avec un bulletin de tiers déclarant par exemple) auraient à effectuer un recours contentieux en cas d'oubli de déclaration du temps rémunéré. Si la relance contraignante PPE (RCPPE) proposée par la mission était par ailleurs mise en place, les recours contentieux se limiteraient à la part des primo-déclarants n'ayant pas répondu à la demande contraignante de la DGI et aux personnes à charge.

Cette troisième option est doublement favorable. D'une part, le nombre de bénéficiaires ne percevant pas la prime sauf à effectuer un recours contentieux serait largement diminué. D'après les calculs de la mission, selon le degré de fiabilité de FLR, la baisse serait comprise entre 5 et 59%. Compte tenu des difficultés méthodologiques pour identifier précisément les contribuables exclus, ces chiffres indiquent plus une tendance qu'un nombre exact. Ils démontrent néanmoins clairement que l'impression du temps de travail sur la DPR et la RCPPE permettent de supprimer la relance des éligibles. D'autre part, le coût de gestion pour la DGI diminuerait au fur et à mesure de la fiabilisation de FLR, et serait inférieur au coût actuel de la relance si le temps de travail était inscrit sur la DPR pour l'ensemble des contribuables connus de l'administration fiscale (Cf. Tableau).

Tableau 12 : Impact du temps de travail sur la DPR et de la RCPPE sur le taux de couverture et le coût de gestion

Revenus 2005 Barème 2006	Dispositif actuel de relance	Temps de travail sur la DPR et RCPPE, FLR actuel	Temps de travail sur la DPR et RCPPE, FLR fiabilisé
Nombre de courriers envoyés automatiquement	975 000	573 000	573 000
Nombre de retours traités par les services	865 000	405 000	405 000
Contribuables devant faire un contentieux pour obtenir la prime	427 000	405 000	176 000
ETP mobilisés pour traiter le contentieux	85	128	92
Coût de gestion (y/c frais postaux) en M€	4,3	6,1	4,5

D. Appliquer un régime de compensation entre la PPE et les dettes fiscales

Les contribuables peuvent actuellement bénéficier de la PPE, alors même qu'ils ont une dette fiscale à l'égard du trésor. Cette situation concerne aujourd'hui 180 000 foyers, dont la dette fiscale s'élève à 241 millions d'euros et qui ont touché 70 millions d'euros de PPE en 2006.

L'application d'un régime de compensation permettrait de recouvrer une partie de cette dette, en reversant la PPE au créancier. D'après les calculs de la mission, une telle option permettrait de réduire la dette fiscale des bénéficiaires de la PPE d'un montant compris entre 17 et 40 millions d'euros.

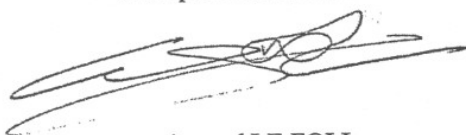
Concrètement, ceci suppose d'élargir le champ de la compensation, qui ne permet pas aujourd'hui d'imputer une dette locale sur un crédit d'impôt d'État. Pour les foyers dont la PPE reçue en 2006 était supérieure à l'impôt non recouvré, la taxe d'habitation représentait 75% de la dette fiscale, contre 18% pour l'impôt sur le revenu. La mission préconise, à cet égard :

- d'insérer un nouvel article dans le code général des impôts, permettant au comptable public de compenser tous types de créances fiscales avec tous types de dettes fiscales ;

- d'intégrer la PPE dans le module du programme COPENIC consacré à la mise en œuvre automatisée des imputations entre impôts ou taxes, afin d'éviter que la compensation, même élargie en droit, ne butte sur des obstacles informatiques.

Fait à Paris, le lundi 22 janvier 2007

L'inspecteur des finances



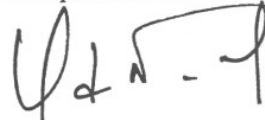
Arnaud LE FOLL

L'inspecteur des finances



David LUBEK

L'inspecteur des finances



Yann de NANTEUIL

L'inspecteur des finances



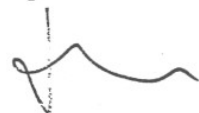
Sébastien PROTO

L'inspecteur des finances



Sébastien REMOND

L'inspecteur des finances



David REVELIN

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances



Daniel LALLIER

DEUXIEME PARTIE

Réponses des directions
et nouvelles observations de la mission

Réponse de la Direction générale des impôts

DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Direction de la législation fiscale
Sous-direction de la fiscalité des personnes
Bureau C 1
Sous-direction du contrôle fiscal
Bureau CF 1
Service de l'application
Sous-direction de la gestion des impôts des particuliers,
de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques
Télédoc 951
86-92, allée de Bercy
75574 Paris Cedex 12
Téléphone : 01 53 18 11 99
Télécopie : 01 53 18 95 81
Courriel : bureau.m1@dgi.finances.gouv.fr

Paris, le 12 FEV. 2007

Dossier n° 07IR114
Affaire suivie par Bruno Rousselet
Courriel : bruno.rousselet@dgi.finances.gouv.fr
Téléphone : 01 53 18 11 99

DM 0567 - 2007

La mission d'audit de modernisation consacrée à la gestion de la prime pour l'emploi avait notamment pour objectif de donner une mesure de la fréquence et de l'impact financier des anomalies constatées dans le versement de la prime. Le travail réalisé, en collaboration étroite avec la direction générale des impôts, aboutit à l'évidence à ce résultat. La méthode employée, novatrice et exigeante, a permis à la mission à la fois de tirer parti de l'expérience des services gestionnaires et de porter un regard original et enrichissant sur les processus de gestion de la prime pour l'emploi.

Il semble utile à ce stade, et sans présager des conclusions des études qui doivent être lancées en vue de la mise en œuvre de ses propositions, de relever les points suivants.

I – S'agissant du constat

1. La méthodologie employée par l'Inspection générale des finances, si elle présente un progrès certain par rapport à l'enquête de la Cour de comptes réalisée sur les revenus de 2002, ne permet pas, comme le souligne le rapport lui-même, d'aller au bout de l'exploitation de l'échantillon représentatif examiné, faute de pouvoir, dans le délai fixé, réaliser un véritable contrôle sur pièces des dossiers retenus.

Il convient de relever que ce défaut conduit à une surestimation, par définition non chiffrable, du niveau d'anomalie. En effet, certaines situations décomptées comme des anomalies incertaines, voire comme des anomalies certaines, auraient éventuellement pu trouver une explication lors d'un dialogue plus complet avec l'usager, et le cas échéant avec son employeur, tiers-déclarant des informations utilisées et qui a pu lui-même commettre des erreurs de déclarations.

Cela étant, le constat d'anomalies trop fréquentes, mais d'absence de fraude à grande échelle, rejoint celui de la direction générale des impôts qui recherche, depuis la création de la prime pour l'emploi, à assurer les droits des usagers dans les meilleures conditions (large information par de multiples canaux, formalités déclaratives aussi claires que possibles, relance des bénéficiaires potentiels...) en concentrant l'essentiel de son contrôle fiscal en la matière sur la détection d'éventuels réseaux de fraude organisée.


DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

2. L'appréciation portée sur la chaîne de collecte des DADS, et qui fait état de « dysfonctionnements », mériterait d'être nuancée.

En effet, cette procédure, qui s'agissant des revenus d'activité gère plus de 50 millions d'informations individuelles chaque année, permet leur rattachement dans 87 % des cas, ce qui est en soi un résultat excellent, fruit de très longs et très importants travaux de sécurisation de l'identification des personnes menés par la direction générale des impôts et d'assistance auprès des tiers-déclarants conduits notamment par les centres de transfert des données sociales.

La donnée relative au temps de travail, qui a longtemps pu être considérée comme d'une moindre importance, a également souffert de la multiplicité des notions voisines en ce domaine (heures travaillées, rémunérées, horaire légal, ou de la convention collective...) et des difficultés de compréhension liées à la réforme de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Sa déclaration est aujourd'hui « facultative », c'est-à-dire que l'absence de données n'est pas une anomalie bloquante, ce qui obérerait très fortement, de manière certaine, la capacité d'obtention en temps utile des données nécessaires à la déclaration préremplie.

3. L'appréciation du rapport selon laquelle la fiabilité des bases de données de l'application FLR conditionne le niveau de progrès à attendre de la déclaration préremplie n'est techniquement pas exacte. En effet, les deux chaînes informatiques ne poursuivent pas les mêmes objectifs et ne concourent pas à la même information :

- s'agissant de la déclaration préremplie, l'accent est mis d'une part sur la sécurité, qui vise à éviter dans tous les cas le rattachement à tort d'un recoupement à un contribuable (et les situations de ce type ont effectivement été rarissimes), et d'autre part la discrétion, qui aboutit à ne pas présumer du rattachement d'enfants majeurs et donc à ne pas préremplir les revenus des personnes à charge ;
- s'agissant de la base FLR, l'objectif est au contraire d'alimenter le contrôle, et donc de minimiser les bulletins orphelins, n'ayant pu être rattachés à un foyer fiscal, l'imposition étant dans ce cadre toujours conditionnée par l'issue du dialogue devant intervenir avec le contribuable en cours de contrôle.

Cela n'empêche évidemment pas, comme le recommande le rapport, de progresser sur l'exhaustivité et la fiabilité des informations collectées, directement ou indirectement, par la direction générale des impôts, et qui alimentent l'une et l'autre procédures.

4. Comme l'admet le rapport, la démonstration que le risque d'anomalie de versement de prime pour l'emploi est supérieur pour les primo-déclarants ne peut être apportée avec rigueur pour asseoir une certitude et une évaluation. En revanche, il n'est pas juste d'affirmer que « la probabilité d'avoir une absence totale d'information dans FLR est en théorie plus élevée dans le cas des primo-déclarants ». En effet, les facteurs de non-qualité qui jouent dans la constitution des bases de FLR sont indépendants de la situation de primo-déclarant des contribuables.

II – S'agissant des propositions

5. L'étude de la fiabilité de la donnée relative au temps de travail dans les déclarations déposées par les employeurs est une proposition que la direction générale des impôts partage.

Il convient d'envisager cette étude et les suites qui lui seront données dans toutes leurs dimensions :

- peut-être l'ACOSS, ou les URSSAF, ne sont-elles par les structures les mieux adaptées pour mener cette enquête, dès lors que les données relatives aux employés de régimes spéciaux de sécurité sociale (fonction publique, régime agricole...) méritent tout autant d'être examinées ;

- comme signalé plus haut, les incertitudes entourant la notion de temps de travail, dans la norme DADS-U, peuvent légitimement créer des confusions chez les déclarants. La norme décrit ainsi les données « taux de travail à temps partiel », « nombre d'heures travaillées pour la période », « total des heures payées pour la période », « dernier mois à 60 heures de travail », « total des heures de chômage partiel », « durée effective du travail (pour les régimes de retraite complémentaire) »... et aucune n'est obligatoire ;
- la constatation par une enquête de cette complexité et de ses conséquences dans la non-déclaration ou la déclaration de mauvaise qualité de la donnée appellera un travail en profondeur, qu'il porte sur la définition de la donnée demandée (avec le cas échéant une évolution concomitante de la législation de la prime pour l'emploi) ou sur l'effort de pédagogie à réaliser vis-à-vis des tiers-déclarants.

Il semble donc que le lieu naturel de réflexion sur ce point doit être le Centre national de transfert des données sociales, auquel participent tant la direction générale des impôts que l'Insee, qui pourrait être chargé, seul ou en partenariat avec l'ACOSS, de l'enquête proposée par le rapport.

Incidentement, il peut être signalé que, à la lumière de la première année de fonctionnement de la déclaration préremplie, la règle de cochage du temps plein a été légèrement modifiée :

- en 2006 (revenus 2005), cette case était cochée en présence d'une seule information relative à un revenu d'activité et indiquant plus de 1 600 heures de travail, ce qui d'une part entraînait le cochage à tort de la case pour des personnes à temps partiel (90 % sur toute l'année, avec déclaration correcte des heures rémunérées, ou encore 11 mois à temps plein) et d'autre part obérait les possibilités de cochage pour les contribuables relevant de plusieurs employeurs, ce qui alimentait éventuellement la relance ;
- en 2007 (revenus 2006), la case sera cochée lorsque la somme des informations, provenant le cas échéant de plusieurs employeurs, dépassera 1 700 heures, chiffre moins exigeant que le temps complet légal à 1 820 heures, et donc encore tolérant à des erreurs de déclaration, mais évitant le cochant à tort des cas signalés plus haut.

6. La direction générale des impôts se rallie à l'orientation selon laquelle les caractéristiques fiscales et les risques propres à la prime pour l'emploi justifient qu'en amont du contrôle sur pièces classique, le process de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu comporte des précautions nouvelles.

En termes de méthode, cependant, le dispositif imaginé par la mission est porteur, par son côté systématique, d'un accroissement de la charge de traitement des déclarations de revenus, qui est réalisée dans un calendrier très tendu. Il risque en outre de conduire à un décalage dans le temps de la production des avis d'imposition des non-imposables et du paiement de la prime, même en l'absence, dans la majorité de ces cas, de toute anomalie à corriger. La mission elle-même l'articule avec une diminution de charge, liée à la préimpression du nombre d'heures rémunérées, qui n'est pas acquise.

Ces recommandations ne peuvent donc être mises en œuvre qu'en évitant ces écueils.

La direction générale des impôts souhaite privilégier, à court terme, une utilisation plus large d'outils dont elle s'est dotée l'an dernier. Ces outils consistent, avant le traitement des déclarations non préidentifiées, et donc susceptibles d'avoir été déposées par des primo-déclarants, à engager un dialogue avec les usagers lorsque le service, par la connaissance qu'il a de son tissu fiscal, notamment à travers l'assiette conjointe de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, peut suspecter une situation anormale.

Des dispositions seront prises pour orienter ces travaux, en 2007, à titre expérimental, dans quelques départements, vers certains cas de demandes de prime pour l'emploi.

7. S'agissant de la limitation de la prime pour l'emploi au travail légalement reconnu, elle présenterait effectivement l'avantage de mettre fin à certaines situations choquantes. En revanche, elle ferait perdre la cohérence existant entre prime pour l'emploi et impôt sur le revenu. Elle mériterait d'être expertisée de manière plus précise sur les points suivants :

- sur la définition du travail légalement reconnu. Cette formulation pourrait en effet soulever des problèmes d'interprétation ;
- sur les modalités de mise en œuvre. Dans la pratique, cette nouvelle condition ne serait examinée que lors du contrôle de la prime pour l'emploi, ce qui relativise la portée de la proposition.

8. La certification des personnes mineures à charge a, dès le lancement du programme Copernic, été réservée aux enfants qui étaient personnellement redevables (en particulier les enfants propriétaires de biens immobiliers, et donc redevables de la taxe foncière).

Si l'arbitrage alors rendu sur ce point peut être réouvert, il n'est pas certain que le risque potentiel créé par la non-certification en matière de majorations familiales de la prime pour l'emploi doit en être le déterminant. En effet :

- les situations de nombres de parts extrêmes relevées par la mission sont, pour celles qui ont pu être explorées dans le temps de la présente contradiction, soit la conséquence de pures erreurs de saisie, rattrapées rapidement par des avis correctifs, soit la traduction des enfants très nombreux de personnes qui déclarent à charge des enfants probablement restés dans un pays autre que la France, comme le leur permet la législation fiscale, situations dont la réalité est pratiquement invérifiable et pour lesquels la certification proposée n'apporterait aucun progrès ;
- l'écart constaté, au niveau le plus global, entre les personnes à charge connues des services fiscaux et les enfants mineurs recensés par l'Insee en 1999 a déjà été analysé. Il pourrait être affecté par les limites de ce recensement, notamment dans certaines zones géographiques, qui sont bien connues des spécialistes. Il proviendrait, pour le solde, de phénomènes qui peuvent être considérés comme marginaux de double déclaration d'enfants à charge, en particulier par des parents séparés, ou encore, cas décrit ci-dessus, de résidence à l'étranger d'enfants comptés pourtant à bon droit à charge de foyers domiciliés en France.

Toutefois, afin de conforter ce diagnostic, la direction générale des impôts réalisera, dans le courant de l'année 2007, une actualisation des données disponibles sur le sujet, puis des contrôles ciblés pour vérifier, dans la mesure du possible, qu'il n'y a pas, de manière statistiquement tangible, de déclaration d'enfants fictifs.

9. S'agissant des stratégies de contrôle, il est certain que le contrôle sur pièces a posteriori ne peut être le seul outil de sécurisation du versement de la prime pour l'emploi, pour les deux raisons suivantes :

- la politique de contrôle sur pièces, dans une logique d'optimisation des moyens disponibles, est orientée de façon sélective sur les enjeux individuellement significatifs ;
- dans le cas d'erreur de déclaration, la remise en cause a posteriori d'une prime injustifiée impliquerait souvent, pour la direction générale de la comptabilité publique, en raison de la population visée, une action en recouvrement difficile.

Afin de rechercher, en conséquence, les fraudes organisées, les propositions de la mission concernant d'une part la création d'une liste recensant les locaux connus au titre de la taxe d'habitation auxquels est rattaché un nombre anormalement élevé de contribuables à l'impôt sur le revenu, et d'autre part l'enrichissement des possibilités de requête de l'application Sirius-Part sont partagées. Ces propositions nécessitent toutefois une analyse de faisabilité.

Plus globalement, la définition d'une méthodologie et de nouveaux axes de recherche dans ce domaine a été mise à l'étude dans le cadre du groupe de travail sur le contrôle sur pièces des particuliers, dont les travaux devraient aboutir au troisième trimestre 2007, ce qui permettra leur mise en œuvre sur la prime pour l'emploi accordée en 2007.

10. L'orientation du rapport selon laquelle il conviendrait de supprimer la relance des contribuables dès lors que le temps de travail pourra être prérempli sur les déclaration est partagée.

Cela étant, à court terme, il paraît préférable, comme le note le rapport, de privilégier la relance des contribuables qui ont pu être inattentifs dans la déclaration des zones relatives à la prime pour l'emploi, comme ceci s'est fait depuis l'origine, afin d'éviter un contentieux massif en fin d'année.

C'est cette solution qui a été privilégiée dans le cadre de la préparation de la campagne pour 2007, sauf bien entendu à rechercher les améliorations possibles de cette relance en termes de calendrier et de champ d'application.

Réponse de la Direction générale de la comptabilité publique



DIRECTION GENERALE DE LA
COMPTABILITE PUBLIQUE

Montreuil, le

12 FEV. 2007

4EME SOUS-DIRECTION -
BUREAU 4B
10, Rue Auguste Blanqui
93186 MONTREUIL CEDEX

LE DIRECTEUR GENERAL
DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Réf : votre lettre BR 2007/01/25/19
du 29 janvier 2007

A

CD-0366

MONSIEUR CHEF DU SERVICE
DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES

*A l'attention de Madame SUTRA
Bureau des rapports
Inspection générale des finances
139, rue de Bercy
Télédéc 335
75572 PARIS CEDEX 12*

OBJET : Gestion de la prime pour l'emploi - Rapport provisoire

Par courrier visé en référence vous m'avez transmis au titre de la contradiction le rapport provisoire relatif à la prime pour l'emploi.

Mes observations portent sur l'obligation de versement de la PPE par virement et sur la compensation légale avec les dettes fiscales des bénéficiaires.

1. Verser la PPE uniquement par virement bancaire

Je souscris pleinement à la proposition de ne verser la PPE que par virement bancaire qui est de nature à sécuriser le dispositif au stade du paiement.

Cette proposition peut se décliner selon deux principes :

- Celui de l'obligation, en conditionnant la liquidation de la PPE à la fourniture des éléments permettant son versement (un relevé d'identité bancaire), comme c'est le cas pour les acomptes PPE ou, dans un autre domaine, pour le versement du RMI (le bénéficiaire peut, soit donner ses coordonnées bancaires, soit demander que la prestation soit versée sur le compte d'une association qui en effectue le reversement) ;
- Celui de l'incitation, en mettant en place un dispositif de pénalités de paiement (imputée sur la part de PPE remboursable en cas de non fourniture des coordonnées bancaires). Concrètement, le bénéficiaire n'ayant pas produit ses coordonnées bancaires recevrait un chèque du montant de la PPE remboursable diminué de la pénalité.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'ÉNERGIE

Cette dernière option paraît plus difficile à mettre en œuvre car elle pourra susciter de nombreux cas de contestation. Elle est en outre, à l'évidence, moins efficace car les bénéficiaires pourront choisir de ne pas être payés par virement.

2. Faciliter la compensation entre la PPE et les dettes fiscales du contribuable

La DGCP est favorable à cette proposition qui soulève également des questions d'ordre juridique et d'ordre pratique.

2.1 La compensation est juridiquement possible en matière d'IR, mais pose des problèmes de mise en œuvre

La compensation entre la PPE est juridiquement possible entre la PPE et l'impôt sur le revenu. Elle est mise en œuvre avec l'impôt sur le revenu liquidé en même temps que la PPE. En effet, alors que plus de 8 millions de foyers fiscaux bénéficient de la PPE, seuls 5 millions d'entre eux reçoivent un paiement. Les 3 millions restant font l'objet d'une imputation de leur PPE sur le montant de leur avis d'imposition.

Cependant, pour des raisons techniques, la compensation n'est pas mise en œuvre avec les autres dettes que l'impôt sur le revenu à l'occasion duquel la PPE est due.

Lorsque le système informatique connaît les coordonnées bancaires du bénéficiaire (ce serait le cas général en situation de versement obligatoire par virement), l'excédent est viré automatiquement sur le compte concerné. Il n'y a pas de balayage préalable des dettes existantes dans l'application des restes à recouvrer (RAR) qui relève d'un système d'information distinct.

Lorsque le versement se fait par lettre-chèque, en l'état actuel du système d'information, il conviendrait de faire transiter la totalité des lettres-chèques par les trésoreries qui devraient vérifier manuellement si certaines d'entre elles correspondent à des débiteurs présents dans RAR.

Compte tenu du nombre de lettres-chèques, cela représenterait une charge considérable.

C'est pourquoi la mise en œuvre de cette possibilité est conditionnée à la livraison du projet RSP dans le cadre du programme Copernic. Les spécifications de ce projet ont prévu d'offrir cette fonctionnalité.

2.2 L'élargissement de la compensation aux impôts locaux a été proposée par la DGCP

Un projet de texte a été initié par la DGCP en 2004. Ce texte visait à permettre au contribuable ou au comptable d'affecter les remboursements d'excédents aux créances par ailleurs détenues par le Trésor public.

Il proposait la création, dans le code général des impôts, des textes suivants :

Article 1724 – B du CGI : Les remboursements de crédits d'impôts ou de taxes, les dégrèvements ou restitutions d'impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard peuvent, à la demande du redevable, être affectés au paiement des impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard dont celui-ci demeure débiteur.

Article L.252 B. du LPF : L'affectation prévue à l'article 1724-B du code général des impôts peut être opérée d'office à l'initiative du comptable compétent.

A ce jour, ces propositions qui visaient à couvrir juridiquement des pratiques occasionnelles, effectuées par traitements manuels, n'ont pas été retenues au moment de la préparation des lois de finances.

Bien entendu, la mise en œuvre de cette disposition selon des procédures automatisées pose les mêmes problèmes que pour l'impôt sur le revenu et est conditionnée à la mise en place de Copernic. Les spécifications du projet sont également prévues pour opérer de telles compensations à sa livraison.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'D' followed by a cursive 'L' and 'MOT'.

Dominique LAMOT

Nouvelles observations de la mission

Réponse au Directeur général des impôts

Les éléments apportés en réponse par la Direction générale des impôts ne remettent pas en cause les grandes lignes du constat établi par la mission sur les anomalies dans le versement de la prime et ne font apparaître d'opposition ferme à aucune de ses propositions. La mission s'en félicite : la convergence de vues est en effet de nature à favoriser la mise en œuvre des adaptations proposées par l'Inspection générale des finances et ainsi à poursuivre les efforts déjà déployés par la Direction générale des Impôts pour sécuriser le versement de la PPE.

Dans sa note, la Direction générale des Impôts a, au-delà de ses remarques d'ordre général sur le rapport, apporté des compléments précis sur certains points. La mission y apporte des éléments de réponse, dans l'ordre des points évoqués par la DGI.

I – S'agissant du constat

1. Sur le constat général

Ainsi qu'elle l'a indiqué dans son rapport, la mission ne prétend pas avoir utilisé la méthode statistiquement la plus fiable, mais celle s'approchant le plus de cette exigence compte tenu de l'ensemble des contraintes auxquelles elle s'est trouvée confrontée, en particulier en matière de délai.

La méthode la plus robuste, quoi que non exempte de biais, consiste en effet, comme l'a mentionné l'Inspection générale des finances, à sélectionner un échantillon représentatif puis à effectuer un contrôle sur pièces, c'est-à-dire à aller jusqu'à l'utilisateur. Cette approche, notamment utilisée aux États-Unis, a néanmoins à ses propres limites, en particulier lorsque le taux de non réponse de la part des contribuables sélectionnés est élevé. Il est certain cependant qu'elle constitue un progrès supplémentaire par rapport à celle retenue par l'IGF et, comme le relève la DGI dans sa réponse, plus encore par rapport à celle de la Cour des comptes. La mission ne peut qu'encourager la DGI à l'utiliser lors des prochaines évaluations des anomalies dans le versement de la prime.

2 – Sur l'appréciation portée sur la chaîne de collecte des DADS

La mission, en soulignant les marges de progrès possibles dans la collecte des DADS, n'a naturellement pas remis en cause le travail effectué par la DGI, en particulier pour fiabiliser l'identification des personnes. Ces efforts devront être poursuivis pour enrichir les données collectées, améliorer leur qualité et accroître encore leur taux de rattachement aux contribuables connus de l'administration fiscale.

Ce travail, comme l'a relevé la mission, ne peut uniquement concerner la DGI. Les données relatives au temps de travail ne pourront en effet être fiabilisées qu'à l'issue d'un travail concerté avec les administrations sociales (Cf. *Infra*).

3 – Sur la fiabilité de FLR

D'un point de vue technique, ainsi que le souligne à juste titre la Direction générale des impôts, l'amélioration de la déclaration pré-remplie et de la base FLR constituent deux sujets distincts, la première étant conditionnée par l'objectif de sécurisation et de discrétion dans le rattachement des données, la seconde visant à élargir le plus possible les données obtenues pour alimenter le contrôle fiscal. Énoncer, sans plus de précisions, que l'amélioration de FLR permettra de faire progresser la DPR constitue donc un abus de langage, relevé à juste titre par la DGI. Tel n'était pas la pensée de la mission qui, en évoquant la nécessité de progresser dans la connaissance des informations relatives aux revenus et au temps de travail des bénéficiaires de la prime, souhaitait insister sur un enjeu commun à FLR et à la DPR : la qualité des données entrantes, c'est-à-dire obtenues des tiers déclarants.

4 – Sur les primo-déclarants

La mission n'a pas pu démontrer que les primo-déclarants sont plus concernés que les contribuables déjà connus de l'administration fiscale par des anomalies de versement, faute de pouvoir identifier les primo-déclarants dans son échantillon. En affirmant qu'en théorie, la probabilité d'avoir une absence totale d'informations dans FLR est plus élevée dans le cas d'un contribuable primo-déclarant, la mission se référait à certaines situations de fraude. A titre d'exemple, un contribuable qui s'invente une identité le fera une année, puis changera d'identité l'année suivante. Il restera donc primo-déclarant pour la DGI, sans intégrer le système fiscal de manière pérenne.

A l'heure actuelle, la DGI est dépourvue de moyens d'action pour répondre à ce type de cas. La mission, en proposant la mise en place d'une relance contraignante, ne prétendait pas régler par ce moyen une zone de risque majeure mais, à côté des mesures proposées pour fiabiliser la PPE versée aux contribuables déjà connus de la DGI, créer un dispositif complémentaire pour sécuriser le dispositif à l'entrée.

II – Sur les propositions

5. Sur l'étude de faisabilité

Du point de vue de la mission, la contribution de l'Acoss ou des Urssaf permettrait de faire réaliser cette étude sur la qualité des données relatives au temps de travail sur la DADS par des personnes habilitées à aller dans les entreprises et déjà habituées au cadre juridique du temps de travail et aux systèmes informatiques de gestion déployés dans les entreprises.

L'IGF reconnaît cependant que les modalités précises de cette étude restent à fixer. Elle espère que cela pourra être fait le plus rapidement possible, compte tenu de l'enjeu financier significatif attaché à la fiabilisation des données relatives au temps de travail.

6. Sur la relance contraignante PPE

Le dispositif alternatif que la DGI souhaite privilégier à court terme ne répond pas à l'enjeu de la fiabilisation des données entrantes, qu'il n'aborde que de manière partielle. Il est cependant impossible de basculer immédiatement dans le dispositif proposé par la mission, comme l'IGF l'a reconnu dans son rapport. La mission a en effet lié la mise en place de la relance contraignante à l'inscription du temps de travail sur la DPR. Ceci conforte l'idée que l'étude de la qualité des données relatives au temps de travail sur les DADS est aujourd'hui essentielle.

7. Sur le travail légalement reconnu

La mission partage la remarque de la DGI.

8. Sur la certification des personnes à charge

La mission se félicite des initiatives prises par la DGI pour circonscrire le risque lié à la déclaration erronée d'enfants à charge.

9. Sur les stratégies de contrôle

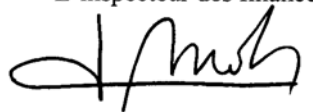
La mission se félicite de la position de la DGI sur les mesures proposées par la mission et partage l'idée que des travaux techniques complémentaires sont nécessaires.

10. Sur la suppression de la relance des contribuables

La mission partage la remarque de la DGI.

Le 23 février 2007

L'inspecteur des finances



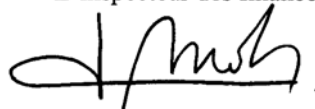
Sébastien PROTO

Réponse au Directeur général de la comptabilité publique

Les éléments de réponse apportés par le Directeur général de la comptabilité publique, qui visent à préciser des propositions de la mission sans les remettre en cause, n'appellent aucune remarque de la part de l'Inspection générale des finances.

Le 23 février 2007

L'inspecteur des finances

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by 'PROTO'.

Sébastien PROTO