

**INSPECTION GÉNÉRALE**

**DES FINANCES**

N° 98-M-041-11

-----

**Mission d'analyse comparative**

**des administrations fiscales**

## **RAPPORT DE SYNTHÈSE**

**Etabli par**

**Pierre-François GOUIFFÈS**

**Inspecteur des Finances**

**Julien CARMONA**

**Inspecteur des Finances**

**Sous la supervision de**

**M. Jean-Luc LEPINE**

**Inspecteur Général des Finances**

**- MARS 1999 -**

# RESUME

## AVERTISSEMENT

On trouvera ici la synthèse des travaux qui ont été menés durant quatre mois par l'Inspection générale des Finances dans neuf pays développés dans le but d'inventorier les modèles d'organisation qui y sont adoptés, les pratiques qui y prévalent, et les coûts qui y sont exposés, en matière de détermination de l'assiette et de recouvrement de l'impôt.

Il ne s'agit que d'une photographie des systèmes étrangers, la plus fidèle et la plus honnête possible. Ce n'est pas sur le terrain du jugement, ni encore moins sur celui de la recommandation, que se situe cette synthèse ; elle en reste à la description des mécanismes observés.

Ce n'est pas en effet à un rapport d'analyse comparative qu'il appartient de répondre à la question de savoir quels sont les objectifs fixés à l'administration, quels sont les moyens mis à cette fin à sa disposition, et quels sont les critères sur lesquels son action sera jugée. Un tel rapport ne permet que de savoir comment ces problèmes ont été posés et souvent résolus chez nos partenaires. Ce travail peut aider à notre réflexion.

## **1. PRESENTATION GENERALE DE LA MISSION**

Avec l'accord du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du Comité des Directeurs, l'Inspection Générale des Finances a conduit une mission d'analyse comparative des fonctions des administrations fiscales dans les pays comparables à la France. Partie d'une analyse centrée sur le recouvrement, la mission a été amenée à élargir ses investigations afin de prendre en compte les principales problématiques de gestion des administrations fiscales visitées. En revanche, ni la législation fiscale elle-même, ni le contrôle fiscal, dans son contenu ou son efficacité, n'ont fait l'objet d'investigations de la part de la mission.

Neuf pays (soit douze administrations fiscales) ont été visités : **Allemagne<sup>1</sup>, Canada, Etats-Unis, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni<sup>2</sup>, Suède**. Il s'agit donc d'un échantillon représentatif des pays développés, représentant respectivement 67 % du PIB de l'OCDE et 86 % du PIB de l'Union Européenne hors France.

Les points suivants ont été étudiés :

- **les nouveaux fils conducteurs de la gestion des administrations fiscales (2) ;**
- **les principales transformations organisationnelles (3) ;**
- **deux processus opérationnels : recouvrement et service au contribuable (4) ;**
- **deux processus support : pilotage et gestion des ressources humaines (5) ;**
- **l'évolution des coûts de gestion (6) ;**
- **la méthode de gestion du changement retenues par les administrations fiscales analysées (7).**

## **2. LES FILS CONDUCTEURS DE LA GESTION DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Sans éluder tout constat quantitatif (cf. infra 6 analyse comparative des coûts de gestion), la mission a d'emblée largement centré ses travaux sur une compréhension qualitative du contexte de gestion des administrations fiscales. Il semble sur ce point que trois fils conducteurs aient eu un rôle essentiel dans les transformations récentes des administrations fiscales, notamment les plus performantes :

- une nouvelle **philosophie de gestion**, centrée sur la notion de « *respect volontaire* » de la loi fiscale ;
- une **utilisation intensive et appropriée des technologies de l'information** ;

---

<sup>1</sup> Visite de 3 *Oberfinanzdirektionen*.

<sup>2</sup> Etude de l'*Inland Revenue Department* et de *HM Customs & Excise*.

- **l'impératif de la maîtrise des coûts** et l'obligation pour les administrations de réaliser des gains de productivité et de maîtriser leurs frais de gestion.

L'organisation générale, les systèmes de gestion et les objectifs de la plupart des administrations fiscales s'appuient désormais sur ces trois orientations, dont les deux premières sont décrites ci-après.

## 2.1 LA PHILOSOPHIE DU « *RESPECT VOLONTAIRE* » DE LA LOI FISCALE

La mission a été frappée par l'utilisation constante de la notion de « *respect volontaire et spontané* » de la loi fiscale (« *compliance* » en anglais, « *cumplimiento* » en espagnol), dans la quasi-totalité des administrations fiscales visitées. Cette notion permet de faire une distinction très nette, et qui emporte de multiples conséquences, entre les contribuables qui respectent la loi fiscale, et ceux qui ne la respectent pas.

Cette distinction, basée sur une analyse économique et statistique du comportement des contribuables, a amené en effet les administrations fiscales à se rendre compte que l'acceptation volontaire et spontanée de la loi fiscale par le plus grand nombre des contribuables (« *voluntary compliance* ») est aussi, voire plus importante que les activités répressives (contrôle fiscal notamment) pour assurer un rendement convenable de l'impôt.

Cette nouvelle orientation a d'ailleurs amené de nombreuses administrations fiscales à substituer à une culture ancienne de suspicion vis-à-vis de l'ensemble des contribuables, la recherche d'un nouvel équilibre entre :

- le développement du service au contribuable, qui doit favoriser l'acceptation volontaire de la loi fiscale (cf. infra) ;
- le contrôle, dont les moyens doivent être réorientés vers les seuls contribuables à risque.
- 

## 2.2 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

La mission a de même constaté que toutes les administrations fiscales visitées placent les technologies de l'information parmi leurs principales préoccupations stratégiques. Des moyens très importants sont affectés à cette fonction, au service :

- d'une meilleure qualité de service (création *ex nihilo* de nombreux services téléphoniques et électroniques) ;
- d'une connaissance approfondie du contribuable et d'un contrôle fiscal de meilleure qualité (analyse de risque par exemple) ;
- de la maîtrise des coûts de gestion (automatisation massive des traitements de masse ou à faible valeur ajoutée).

Cette montée en puissance des technologies de l'information s'accompagne d'ailleurs dans les administrations les plus modernes du remplacement progressif d'une informatique de masse (automatisation totale des processus fiscaux les plus simples) par une informatique en ligne, à la fois informatique d'aide à la décision et informatique communicante. Le tableau ci-dessous décrit brièvement les importantes mutations liées à ce changement technique.

### *Evolution des systèmes d'information fiscaux*

<b>situation antérieure</b>	<b>situation cible</b>
organisés par impôts	organisés par groupes cibles de contribuables
orientés sur les processus internes de l'administration fiscale	construits en fonction des caractéristiques et/ou des besoins des contribuables
multiplication de la manipulation des documents papier	gestion informatisée du processus de travail
traitement en temps différé (batch)	traitements en temps réel
aucune sélectivité dans les traitements	analyse du risque
procédures multiples	flux de travail unifié et intégré
dossier du contribuable constitué de données papier et de copies papiers de données informatiques hétéroclites	dossier électronique du contribuable

**Il est important de souligner que tous les pays disposent, d'une part, d'un identifiant fiscal unique et d'autre part, et parallèlement, de dispositions législatives ou réglementaires protectrices des données individuelles.**

Cela permet d'atteindre un équilibre entre les objectifs d'efficacité administrative permise par les technologies de l'information et les nécessités de la protection des données personnelles, **elle-même beaucoup mieux assurée par l'informatique** (verrouillage des accès, traçage des consultations par les mots de passe et les horloges...).

## **3. LES TRANSFORMATIONS DES ORGANISATIONS**

En matière d'organisation, deux phénomènes importants sont apparus à la mission :

- la convergence des organisations des administrations fiscales vers un modèle partagé ;
- l'accélération des transformations organisationnelles de ces administrations.

### **3.1 LA CONVERGENCE DE L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

La mission a constaté une convergence croissante de l'organisation des administrations fiscales au sein des pays visités, ceci sur cinq points principaux.

1) La mission a tout d'abord constaté le **nombre relativement limité d'organisations intervenant dans la gestion des recettes fiscales et sociales** dans les pays visités. Hormis la situation très particulière de l'Allemagne<sup>3</sup>, seules l'Italie et la France ont quatre administrations compétentes. **Tous les autres pays ont une ou au maximum deux (Espagne, Royaume-Uni) administrations compétentes.**

*nombre total d'administrations fiscales*

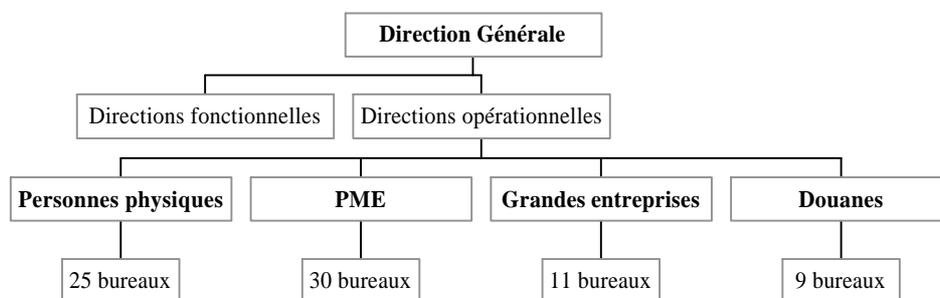
France	Italie	Espagne	Royaume Uni	Canada	Etats-Unis	Irlande	Pays Bas	Suède	Allema- gne
4	4	2	2	1 (+10)	1 (+50)	1	1	1	21/3

*NB : Canada : 10 administrations provinciales, Etats-Unis : 50 administrations d'Etats*

2) La mission a constaté que certaines administrations ont une conception extensive de leurs activités de gestion, en mettant par exemple en œuvre des activités de recouvrement pour compte de tiers des impôts et des créances d'autres collectivités publiques (Canada, Espagne, France). S'agissant de l'élaboration de la législation, il existe, dans la plupart des pays visités, une séparation entre le service qui élabore la législation fiscale et le service qui assure la gestion proprement dite de l'impôt.

3) En terme **d'organisation interne** des administrations fiscales, la mission a constaté que le modèle le plus courant combine une organisation principalement territoriale et la prise en charge par une unité spécialisée de la gestion des grandes entreprises et des groupes. Il semble toutefois que ce système d'organisation cède la place dans certains pays (Pays-Bas depuis 1992, Etats-Unis actuellement) à une organisation par groupes de contribuables, qui devient le premier axe de structuration de l'administration en question. L'organigramme ci-dessous de l'administration néerlandaise présente bien les particularités de cette organisation.

Organigramme de l'administration fiscale néerlandaise



*Les bureaux sont les services territoriaux de base et sont distincts par catégorie de contribuables*

4) La mission a également analysé l'organisation et la nature des unités élémentaires dont dispose l'administration fiscale. En la matière, deux tendances parallèles ont pu être constatées :

- l'existence **d'un réseau d'«unités locales généralistes» beaucoup plus réduit que le réseau français équivalent** <sup>4</sup> (cf. tableau) ;

<sup>3</sup> En Allemagne, les impôts fédéraux sont collectés dans chaque *Land* par une administration spécifique à ce Land, ce qui amène au total à 21 administrations fiscales. Il faut d'ailleurs ajouter à ce total une administration douanière spécifique, une administration spécifique pour la gestion des cotisations sociales et des administrations communales en charge du recouvrement des impôts locaux.

<sup>4</sup> CDI/recettes pour la DGI, postes comptables non centralisateurs pour la DGCP.

- parallèlement, la mise en place d'unités centralisées qui prennent en charge de plus en plus de fonctions : gestion des moyens de paiement et des déclarations, centres d'appels, gestion des grandes entreprises, service au contribuable, fonctions logistiques.

*Densité du réseau d'unités locales généralistes<sup>5</sup>*

	France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	moyenne
nombre d'unités généralistes	3840	645	60	206	33	130	950	66	500	120	
population	58,6	81,9	30,3	39,3	267,2	3,6	57,4	41,5	59	8,9	
superficie	551	357	9971	505	9973	71	302	15,6	244,1	450	
nombre d'unités pour 1 million d'habitants	65,5	7,9	2,0	5,2	0,1	36,1	16,6	1,6	8,5	13,5	10,2
nombre d'unités pour 100.000 km <sup>2</sup>	696,9	180,7	0,6	40,8	0,3	183,1	314,6	423,1	204,8	26,7	152,7

5) Le dernier point de convergence des administrations fiscales concerne la **généralisation progressive d'un mode de gestion des administrations fiscales fondé sur l'autonomie, la responsabilisation et la collégialité**. Sur le plan institutionnel, ce mode de gestion se traduit généralement (mais pas systématiquement), par un système « d'agence », qui s'est imposé dans 6 pays sur 9 (Espagne, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, mise en place en cours au Canada).

Les points caractéristiques d'un tel fonctionnement sont les suivants :

- l'administration fiscale constituée en « agence » est une organisation séparée du ministère des finances, dotée d'une certaine autonomie de gestion, et pouvant mettre en œuvre des règles de fonctionnement (GRH, budget) dérogatoires par rapport au fonctionnement général de l'administration ;
- la contrepartie de l'autonomie de gestion est une responsabilisation de l'agence sur des objectifs précis, strictement vérifiés a posteriori ;
- l'agence est dirigée de façon collégiale (conseil d'administration) et soumise à des dispositifs de contrôle externe contraignants tant de la part du ministère chargé du budget que du Parlement et de l'institution suprême d'audit et de contrôle.

### 3.2 L'ACCELERATION DE LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES

La mission a en outre constaté que le modèle d'administration fiscale qui vient d'être décrit n'existait pas dans la plupart des pays visités il y a dix ans. De fait, à l'exception de l'administration allemande, toutes les administrations analysées ont connu depuis le début des années 1990 des transformations importantes, tant par regroupement d'administrations (Royaume-Uni, Canada) que par réorganisation interne.

Le rythme de transformation est d'ailleurs suffisamment soutenu et régulier pour que certaines administrations considèrent désormais qu'elles ont deux composantes distinctes : des équipes en charge des missions récurrentes de l'organisation, mais aussi des équipes de projets en charge des multiples processus de gestion d'un changement devenu de fait permanent.

Un axe essentiel de transformation des administrations repose sur la **redéfinition profonde des processus fiscaux**, qui ont pour la plupart été repensés en fonction des possibilités des technologies de l'information et d'une analyse beaucoup plus précise des objectifs de gestion à atteindre. La mission a analysé particulièrement :

<sup>5</sup> La France fait donc un choix délibéré en faveur de l'aménagement du territoire, qui explique une partie - mais une partie seulement - du coût relativement élevé de gestion de l'impôt.

- deux processus opérationnels : recouvrement et service au contribuable (cf. infra) ;
- trois processus supports : informatique (cf. supra), technologies de l'information et gestion des ressources humaines.

## 4. LES PROCESSUS OPERATIONNELS

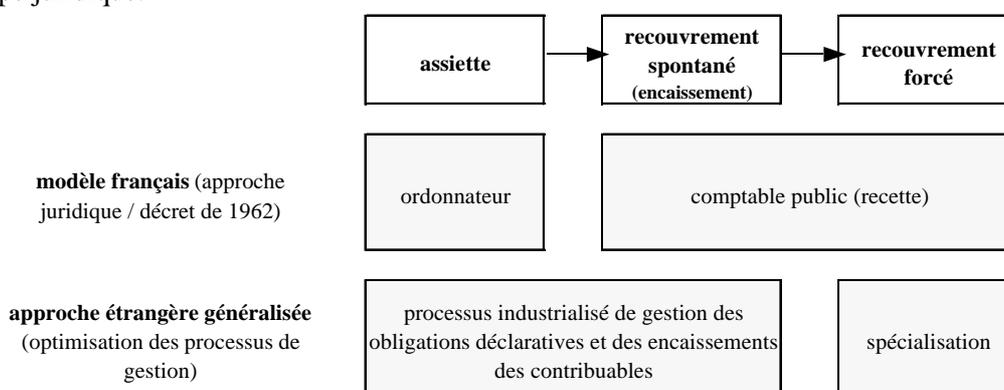
### 4.1 LE RECOUVREMENT

En matière de recouvrement, la mission a mis en lumière une forte convergence des solutions adoptées par la plupart des administrations fiscales.

S'agissant du **recouvrement spontané** (encaissement et comptabilisation des paiements des contribuables), la mission a effectué un double constat :

- la fonction « recouvrement spontané » est, dans les pays visités, fortement intégrée à la fonction de surveillance des obligations déclaratives (fonction d'assiette) ;
- ces activités, à l'origine artisanales, ont fait l'objet dans la plupart des pays d'une industrialisation et d'une centralisation, lancée il y a une vingtaine d'années : soit l'encaissement est entièrement géré par le système bancaire (cas dominant), soit l'administration fiscale s'est dotée d'un nombre restreint de centres d'encaissement des chèques (3 pour l'ensemble du Royaume Uni).

Le tableau ci-dessous résume la dualité des systèmes d'organisation, selon le fait qu'ils sont fondés sur une approche par processus (logique industrielle), ou sur un critère de type juridique.



**L'industrialisation massive** de certains processus a permis une **accélération globale des délais de traitements**, et le passage d'une logique « assiette-recouvrement » (séparation des tâches et des fonctions) à une logique :

- assiette et recouvrement spontané (tâches simples et automatisables) ;
- recouvrement forcé et contrôle fiscal (tâches à haute valeur ajoutée).

L'organisation du **recouvrement forcé** à l'étranger repose en général sur des services spécialisés dépendant de l'administration fiscale ; certains pays, en revanche, ont intégré cette fonction dans des services polyvalents. Le recouvrement forcé a recours à des méthodes innovantes et convergentes. On retient notamment les points suivants :

- une forte informatisation ;
- la gestion globale de la dette fiscale (tous impôts et cotisations sociales confondus) ;
- la sélectivité et l'analyse de risques : l'approche est différente selon le montant de la dette et le degré de risque du contribuable ;
- une approche plus réactive : les dettes et les défaillances sont identifiées dès que possible, et les relances, notamment téléphoniques, interviennent très rapidement. Les Canadiens, qui ont mis en place un centre d'appel national du recouvrement, assurant une relance téléphonique massive auprès des débiteurs, sont ceux qui ont poussé cette approche le plus loin.

## 4.2 LES SERVICES AUX CONTRIBUABLES

Un des principaux constats de la mission réside dans la prise en compte très importante, par les administrations fiscales jugées les plus performantes (Suède, Pays Bas, pays anglo-saxons, Espagne) du service au contribuable (considéré sans ambages, par la plupart des autres administrations fiscales, comme un « service aux clients »). Presque partout, la culture de contrôle fiscal des administrations concernées se complète d'une culture de service très affirmée (cf. supra).

Deux facteurs principaux justifient la prise en compte croissante des préoccupations du contribuable par les administrations fiscales :

- les attentes du public en termes de niveau de service (les usagers attendent de l'administration fiscale un niveau de qualité et de disponibilité de service comparable à celui des services disponibles dans la vie courante) ;
- la prise de conscience qu'il existe un lien entre la qualité du service et le niveau d'observation des obligations fiscales.

Dans ces conditions, dans toutes les administrations, à l'exception de l'Allemagne et de l'Italie, la fonction de service aux contribuables joue souvent un rôle clef dans la stratégie et l'organisation des administrations fiscales.

D'une part, certaines administrations fiscales (telle celle des Pays-Bas) se sont réorganisées pour mieux servir les contribuables (création de divisions par « groupes de clientèle », principe général de l'interlocuteur unique du contribuable pour toutes les questions fiscales, etc.). Les chartes du contribuable (qui comprennent des droits, mais aussi des engagements de qualité de service) constituent le premier point d'ancrage de la fonction « service au contribuable ». Elles sont complétées par des normes de performance : ainsi, au Royaume Uni, plusieurs indicateurs clefs de l'*Inland Revenue* sont consacrés à la qualité du service (réponse au courrier en moins de 28 jours, réponse aux appels téléphoniques en moins de 30 secondes, réception des visiteurs en moins de 15 minutes, etc.). L'administration fiscale néerlandaise compte parmi ses 6 indicateurs principaux les résultats du sondage annuel réalisé sur son image auprès des contribuables. Enfin, cette fonction « service au contribuable » s'appuie sur une connaissance affinée des contribuables (consultation préalable, pratique des sondages, segmentation des services par type de contribuable<sup>6</sup>) et sur un effort de communication dans leur direction.

**Les services aux contribuables sont donc de plus en plus riches et diversifiés.** Ils comprennent une dimension pédagogique et préventive : ainsi, en Irlande, toute entreprise

---

<sup>6</sup> PME, entreprises nouvelles, jeunes, personnes âgées ...

nouvelle reçoit la visite d'un inspecteur des impôts, non pour la contrôler mais pour l'assister dans ses obligations fiscales. Pour l'essentiel, même si l'accueil direct n'est pas sacrifié<sup>7</sup>, **le principal point de contact avec le contribuable est désormais le téléphone, instrument privilégié d'une nouvelle proximité** qui n'est plus seulement géographique. Les services téléphoniques sont apparus d'une qualité équivalente à celle du secteur privé dans la plupart des administrations (recours à des serveurs vocaux automatisés et à des centres d'appel, qui peuvent être, comme aux Etats Unis, accessibles 24 heures sur 24, et possibilité de régler l'essentiel de ses affaires fiscales par téléphone). Le développement rapide des services électroniques participe de la même évolution : en Italie, 100 % des déclarations des particuliers sont aujourd'hui envoyées au fisc par télé-transmission (à partir de centres techniques spécialisés qui prennent en charge ces formalités, des banques et de conseillers fiscaux dûment équipés). D'une manière générale, les administrations fiscales performantes ont désormais une stratégie d'adaptation permanente de leurs services à la demande du public.

## **5. LES PROCESSUS SUPPORT**

Outre la fonction informatique dont le caractère stratégique a été analysé plus haut, deux autres processus support ont connu une importante évolution dans les administrations fiscales les plus performantes : la fonction de pilotage et la fonction de gestion des ressources humaines.

### **5.1 LA FONCTION DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DE GESTION**

Le développement de la fonction de pilotage s'explique par la transformation progressive du cadre de gestion, à la fois entre les administrations fiscales et leur tutelle et entre l'état-major des administrations et les unités locales : la réelle contrainte budgétaire qui s'impose à toutes les administrations s'est accompagnée de la reconnaissance d'une véritable autonomie de gestion. Dans cette configuration, les objectifs de gestion sont définis ex ante et contrôlés ex post par les différents outils d'un système de pilotage complet et de plus en plus sophistiqué.

Le premier grand outil de pilotage est constitué presque partout par le recours à la **planification stratégique**, dont la nature correspond bien à l'environnement globalement stable des administrations fiscales. La quasi-totalité des administrations analysées par la mission disposent donc d'un plan stratégique le plus souvent pluriannuel, incluant la définition de la mission de l'administration, l'analyse de son environnement et la description des principaux programmes d'action. Le plan pluriannuel global est ensuite décliné tant sur le plan temporel (plans annuels) qu'organisationnel (formalisation de plans locaux cohérents avec le plan global).

Le plan stratégique inclut également les principaux **indicateurs de gestion**, qui constituent le second outil de pilotage. Les administrations les plus performantes (pays nordiques et pays anglo-saxons) ont progressivement perfectionné et sophistiqué leur système d'indicateurs, passant de simples indicateurs d'activité à des indicateurs de productivité puis à des indicateurs d'impact (par exemple, évaluation par les contribuables eux-mêmes de la qualité de service) intégrés dans un système cohérent de tableaux de bord.

---

<sup>7</sup> Il est souvent maintenu, malgré la réduction des réseaux, sous forme de guichets d'information qui peuvent être communs à plusieurs services publics.

Les **systèmes budgétaires** des administrations fiscales ont connu également des adaptations importantes : mise en place d'un cadrage pluriannuel, fongibilisation totale des dotations budgétaires (y compris pour les frais de personnel), parfois (Canada, Royaume-Uni, Suède) possibilité pour les administrations fiscales de conserver les excédents dégagés par rapport à la dotation initiale.

Les administrations fiscales les plus performantes disposent enfin d'**informations très précises sur leurs coûts**, selon deux axes distincts : la publication des coûts totaux, normalement certifiés par l'institution suprême d'audit, et le développement plus ou moins avancé des comptabilités analytiques (avance particulière de l'administration fiscale suédoise, du fait de l'utilisation de feuilles de temps remplies mensuellement par l'ensemble des agents).

Ces différentes informations de gestion sont le plus souvent relatées dans le **rapport annuel de l'administration**, qui constitue le document de base pour la compréhension de l'information (principale activités de l'exercice, états financiers, principaux résultats des indicateurs de gestion). **Cet effort de transparence est devenu un élément essentiel de la gestion.**

## 5.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Comme cela a été analysé plus haut, la gestion des ressources humaines combine dans la plupart des administrations baisse des effectifs<sup>8</sup> (prise en compte des gains de productivité liés à l'informatisation de masse) et requalification des personnels des administrations fiscales (très ambitieux programmes de formation, reformulations de postes).

Au delà de ce contexte quantitatif, plusieurs grandes tendances sont à l'œuvre en matière de gestion des ressources humaines :

- une importance de plus en plus forte accordée par les meilleures administrations à la formation professionnelle et à l'organisation du travail (de fait, le travail des agents des impôts est presque partout devenu un travail sur écran du fait de l'impact des technologies de l'information) ;
- une transformation des relations de travail liée à un aplatissement considérable des hiérarchies et des organisations et à la généralisation de la contractualisation à tous les échelons de l'organisme ;
- et, dans certains pays, une banalisation partielle du statut des agents (dans les pays anglo-saxons et en Suède, où elle est très ancienne) qui se traduit notamment au niveau du recrutement (parfois aligné sur les méthodes du secteur concurrentiel), mais aussi de la gestion des promotions (mise en place d'un marché interne du travail au Royaume-Uni) et partiellement des rémunérations.

---

<sup>8</sup> A l'exception de Pays-Bas (compensation de la réduction du temps de travail) et de l'Espagne (augmentation très forte de la charge de travail).

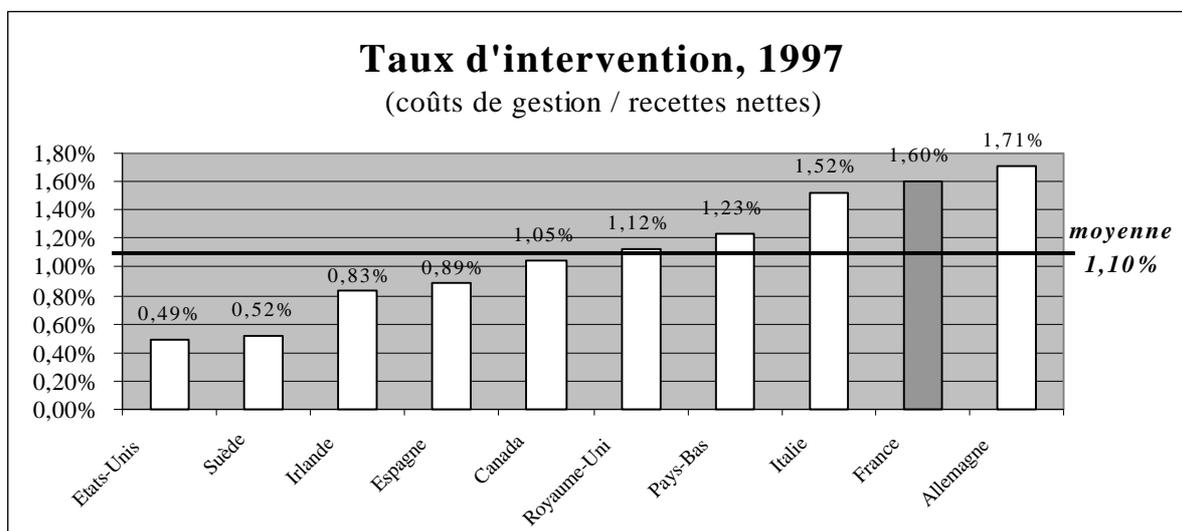
## **6. LES COÛTS DE GESTION DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Les travaux de la mission ont enfin porté sur la comparaison des coûts et des effectifs des administrations fiscales. **Le taux d'intervention, qui rapporte le coût de gestion net des missions fiscales aux recettes fiscales nettes encaissées, a servi d'indicateur principal.**

Les calculs effectués font ressortir **trois groupes de pays** :

- les administrations les plus efficaces : Etats Unis et Suède (les coûts représentent autour de 0,5 % des recettes encaissées) ;
- 5 pays se situant autour de 1 % : la population médiane de l'échantillon ;
- à plus de 1,5 % : trois autres administrations (Allemagne, Italie, France).

Une analyse dynamique révèle que certains pays ont réalisé des efforts importants leur permettant de diminuer fortement leur taux d'intervention (réduction de 30 % en cinq ans au Royaume-Uni).



*Recettes prises en compte : impôts et cotisations sociales, sauf pour l'Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni<sup>9</sup> (impôts seulement) / France : DGI+CP (ACOSS exclue)*

**La productivité du système fiscal et le type d'impôts gérés constitue un premier facteur d'explication de la disparité des coûts.** Ainsi, un indicateur global reconstitué (impôts + cotisations sociales) ressortirait en France à 1,13 %<sup>10</sup>. **Plusieurs éléments amènent toutefois à ne pas se limiter à cette seule explication.** Ainsi, en ce qui concerne la France :

- l'administration espagnole, qui a un périmètre très proche de celui de la France, a un taux d'intervention presque inférieur de moitié au taux français (0,89 % contre 1,60 %) ;
- l'analyse de la seule fonction recouvrement permet d'identifier un écart de 0,3 % entre les administrations françaises et leurs homologues (les coûts du recouvrement représentent 0,5 % des recettes nettes en France, contre 0,2 % en moyenne dans l'échantillon) ;

<sup>9</sup> Si l'on tient compte de la gestion par le *Revenue* des cotisations sociales britanniques, le taux d'intervention du Royaume-Uni s'établit à 0,84%.

<sup>10</sup> La gestion des seules cotisations sociales est d'ailleurs beaucoup plus coûteuse en France qu'au Royaume-Uni : sur ce seul prélèvement, le taux d'intervention française est de 0,49% contre 0,28% outre Manche.

- enfin, la prise en charge d'impôts locaux, très complexes et donc à gestion coûteuse, par les administrations fiscales françaises ne contribue qu'à hauteur de 0,08 % au taux d'intervention de 1,60 %.

**D'autres facteurs sont donc nécessaires pour expliquer les différences de coûts :**

- les modes de gestion de l'impôt (la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu existe dans tous les pays sauf la France) ;
- le nombre d'administrations fiscales (qui induit des coûts de liaison, cf. supra) et la densité des réseaux ;
- une répartition différente des coûts entre les dépenses de personnel et les investissements de modernisation (informatique et formation notamment) : les dépenses de personnel représentent ainsi en France 81 % des dépenses totales, soit 13 point de plus que la moyenne de l'échantillon (68 %) ; en sens contraire, les dépenses informatiques représentent souvent 20 % du budget total, soit plus du double de ce qu'on trouve en France.

Certaines administrations (Suède, Royaume Uni, Canada) ont d'ailleurs choisi de réduire leurs effectifs, **sans toucher à leurs missions ou même en les renforçant**, notamment en industrialisant les processus de traitement de masse. L'accroissement parallèle des qualifications des agents, notamment dans le domaine du contrôle fiscal et du service au public, constitue une autre tendance lourde des évolutions récentes.

## **7. CONCLUSION : LA GESTION DU CHANGEMENT**

En dehors de la France et de l'Allemagne, toutes les administrations fiscales analysées ont donc connu ou connaissent des transformations très importantes : réorganisations internes et externes, création de nouvelles activités (service au contribuable), refonte totale des systèmes d'information et des méthodes de gestion des ressources humaines. A ce titre, la mission ne donne d'ailleurs qu'une photographie de la situation actuelle et il est probable que certaines administrations poursuivront leurs réformes plus avant. Bien qu'elle n'y ait consacré que peu de moyens, la mission a tenté d'analyser les conditions de ces profondes mutations :

- en décrivant les deux principales stratégies de réformes (7.1) ;
- en identifiant les conditions de succès de ces réformes (7.2).

### **7.1 DEUX GRANDES STRATEGIES DE REFORME**

La mission a constaté l'existence de deux grandes familles de stratégies de réforme.

La première famille (Royaume-Uni, mais aussi Italie) est une stratégie de **rupture brutale** avec l'organisation ancienne, considérée comme peu efficace. Elle suppose une implication politique de haut niveau, forte et durable, se traduisant par un soutien continu aux cadres dirigeants qui conduisent des réformes parfois difficiles, et se traduit le plus souvent par une forte pression budgétaire sur l'organisme (utilisation de la restriction budgétaire comme levier principal de changement).

Pour la seconde famille, typique des pays nordiques (mais aussi de l'Irlande), la réforme est à la fois plus **incrémentale, organique (pas de rupture brutale) mais aussi largement conduite par l'équipe de direction**, à laquelle est reconnue par la tutelle une forte autonomie de gestion. La réforme nécessite également un processus approfondi de consultation et

de négociation avec toute les parties prenantes, approche qui n'élude toutefois en aucune manière des solutions parfois difficiles pour atteindre les objectifs fixés, notamment en termes de coûts de gestion, d'effectifs ou d'organisation des réseaux.

## 7.2 QUATRE FACTEURS CLEFS DE SUCCES

En premier lieu, il est important de signaler que **les administrations fiscales n'ont pas bougé seules**. Leurs transformations participent à un mouvement global de restructuration de l'administration publique et de la société toute entière : identification claire des missions, amélioration du service, réduction des coûts, autonomie et responsabilité pour les gestionnaires.

Il est d'autre part apparu clairement à la mission que **les administrations qui affichent les meilleures performances sont celles qui ont le mieux « interprété » les signaux et messages de leur environnement** :

- pression des autorités de contrôle externe quant à la maîtrise des coûts ;
- compréhension des attentes des contribuables tant en matière de qualité de service que de focalisation des contrôles sur les risques réels ;
- ouverture sur les « meilleures pratiques » de gestion, tant du secteur concurrentiel national (partenariat ou externalisation de l'informatique) que des administrations publiques étrangères, via la généralisation de l'approche du *benchmarking*.

La mission a de même constaté que **la réforme de la gestion s'était souvent accompagnée d'une transformation importante de la législation fiscale** : création d'un nouvel impôt (TVA au Canada), fusion de multiples impôts (Italie). La mise en place de ces nouvelles dispositions fiscales semble, dans ces pays, avoir constitué un moment privilégié pour repenser la gestion des administrations fiscales : refonte des obligations déclaratives imposées aux contribuables, développement d'un nouveau système d'information, mise en œuvre d'une campagne de communication institutionnelle, enfin (et surtout) mobilisation des agents sur le nouveau projet.

La mission insiste enfin sur **l'importance du dialogue social** dans la conduite du changement. Partout où il s'exerce, le dialogue - qui s'inscrit dans la durée - conjugue l'élaboration d'un consensus général sur la nécessité d'améliorer la gestion, la multiplication des enceintes d'échange, au niveau central et local, et la stricte séparation des responsabilités du politique (définition des objectifs), de la direction (conduite et gestion du changement) et des organisations syndicales (représentation des personnels).

**TABLE DES MATIERES**

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 PRESENTATION GENERALE DE LA MISSION .....	1
1.2 ELEMENTS DE METHODOLOGIE.....	4
<b>2. TROIS FILS CONDUCTEURS EXPLIQUENT L'ESSENTIEL DES REFORMES DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....</b>	<b>6</b>
2.1 UNE PHILOSOPHIE DE GESTION FONDEE SUR L'ACCEPTATION VOLONTAIRE DE LA LOI FISCALE (« VOLUNTARY COMPLIANCE »).....	6
2.1.1 Le caractère omniprésent de la notion de « <i>voluntary compliance</i> » (acceptation volontaire de la loi fiscale) .....	6
2.1.2 Définition des concepts de <i>compliance</i> .....	8
2.1.3 Implications en matière de stratégie des administrations fiscales.....	8
2.2 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, VECTEUR MAJEUR DE LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....	11
2.2.1 Les développements de la technologie « <i>on line</i> » .....	11
2.2.2 Les possibilités offertes par les technologies de l'information.....	13
2.3 L'IMPERATIF DE LA MAÎTRISE DES COÛTS.....	14
2.3.1 L'obligation de maîtriser les coûts a constitué une dominante forte de la gestion des organismes au cours des années précédentes.....	14
2.3.2 L'accent placé sur la maîtrise des coûts s'est traduit par une transformation des relations entre l'administration fiscale et sa tutelle .....	15
<b>3. L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....</b>	<b>16</b>
3.1 L'EVOLUTION DU PERIMETRE DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....	16
3.1.1 La réduction du nombre d'administrations fiscales .....	16
3.1.2 L'évolution des missions.....	19
3.2 LA GENERALISATION DU MODELE DE L'AGENCE.....	21
3.3 LES GRANDS AXES D'ORGANISATION INTERNE .....	24
3.3.1 La prise en compte croissante du contribuable dans les choix organisationnels .....	24
3.3.2 Les unités élémentaires de l'administration fiscale.....	26
3.3.3 Le recours à l'externalisation.....	28
3.4 LA MULTIPLICATION DES PLANS DE REORGANISATION.....	30
3.5 LA REDEFINITION DES PRINCIPAUX PROCESSUS DES ADMINISTRATIONS FISCALES.....	32
3.5.1 Deux exemples d'analyse des processus des administrations fiscales.....	32
3.5.2 Les processus clefs des administrations fiscales.....	34

<b>4. LES PROCESSUS OPERATIONNELS .....</b>	<b>36</b>
4.1 <i>LE RECOUVREMENT</i> .....	36
4.1.1 La modernisation de l'organisation et des méthodes du recouvrement.....	36
4.1.2 L'efficacité du recouvrement.....	53
4.2 <i>LES SERVICES AUX CONTRIBUABLES</i> .....	59
4.2.1 Une prise en compte croissante des préoccupations des contribuables.....	59
4.2.2 Un enrichissement permanent des services offerts.....	69
<b>5. LES PROCESSUS SUPPORT.....</b>	<b>82</b>
5.1 <i>LA FONCTION INFORMATIQUE</i> .....	82
5.1.1 Une place essentielle dans les orientations des administrations fiscales .....	83
5.1.2 Les systèmes d'information actuellement en service.....	86
5.2 <i>LE PILOTAGE ET LE CONTROLE DE GESTION</i> .....	90
5.2.1 Le contexte du développement des outils de pilotage.....	90
5.2.2 La planification stratégique .....	92
5.2.3 Les indicateurs de gestion et le pilotage de la performance.....	95
5.2.4 La gestion budgétaire.....	98
5.2.5 La connaissance des coûts et la comptabilité analytique .....	99
5.3 <i>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</i> .....	101
5.3.1 La transformation du contexte de la gestion des ressources humaines .....	101
5.3.2 Les modalités pratiques de la GRH .....	108
<b>6. LES COÛTS DE GESTION ET LES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS FISCALES .....</b>	<b>114</b>
6.1 <i>LA COMPARAISON DES COÛTS DE GESTION</i> .....	114
6.1.1 Le « taux d'intervention » constitue l'élément de comparaison le plus pertinent .....	114
6.1.2 Trois groupes de pays apparaissent dans l'échantillon.....	116
6.1.3 Les principaux éléments d'explication de la disparité des coûts.....	119
6.2 <i>LES COMPARAISONS PORTANT SUR LES EFFECTIFS ET LA PRODUCTIVITE</i> .....	122
6.2.1 Evolution et structure des effectifs .....	122
6.2.2 Une estimation de la productivité comparée des administrations fiscales.....	124
<b>7. CONCLUSION : LA CONDUITE DU CHANGEMENT .....</b>	<b>128</b>
7.1 <i>A UNE EXCEPTION PRES, LES ADMINISTRATIONS FISCALES ONT CONNU         OU CONNAISSENT AUJOURD'HUI DES TRANSFORMATIONS RADICALES</i> .....	128
7.2 <i>DEUX STRATEGIES DE REFORME</i> .....	130
7.2.1 Stratégies de rupture brutale avec l'organisation ancienne .....	130
7.2.2 Stratégies de réforme incrémentale, fondées sur le consensus.....	131
7.2.3 L'exemple espagnol.....	132

<i>7.3 LES CONDITIONS DE SUCCES DES REFORMES</i> .....	133
7.3.1 Un contexte commun : des transformations liées à des réformes plus vastes de l'administration publique .....	133
7.3.2 Une meilleure symbiose avec l'environnement extérieur .....	133
7.3.3 L'accompagnement des transformations de gestion par une réforme importante de la législation fiscale et des modes de gestion de l'impôt.....	134
7.3.4 Un dialogue social réel, mais sans faiblesse .....	135
<b>8. LISTE DES ANNEXES</b> .....	<b>136</b>

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 PRESENTATION GENERALE DE LA MISSION

Avec l'accord du comité des directeurs et du Ministre de l'Economie, des Finances, l'Inspection Générale des Finances a conduit une mission d'analyse comparative de la fonction recouvrement dans les pays comparables à la France ; la démarche s'inspire de l'usage désormais courant du *benchmarking* (analyse comparée ou « étalonnage », pratiquée par les organisations publiques et privées). Partie d'une analyse centrée sur le recouvrement, la mission a été amenée à élargir ses investigations afin de prendre en compte l'ensemble des problématiques de gestion des administrations fiscales visitées ; de fait, seul ce contexte global permet d'expliquer les évolutions constatées en matière de recouvrement. En revanche, il a été décidé d'emblée de ne pas intégrer dans l'enquête d'analyses consacrées aux différentes législations fiscales, ni de développements détaillés sur le contrôle fiscal.

La mission, supervisée par M. Jean Luc LEPINE, inspecteur général des finances, était constituée de MM. Pierre François GOUIFFÈS et Julien CARMONA, inspecteurs des finances. Elle a reçu l'appui de Mme Isabelle MATEOS Y LAGO et M. Jérôme FEHRENBACH, inspecteurs des finances, respectivement pour les investigations consacrées à l'Espagne et à l'Allemagne. Au total, les moyens humains consacrés à la mission représentent 10 mois-hommes.

La mission, qui s'est déroulée de septembre 1998 à décembre 1998, a retenu 9 pays dans son échantillon :

- 2 pays européens anglo-saxons ;
- 2 pays d'Europe du Nord ;
- 3 pays d'Europe latine et continentale ;
- 2 pays d'Amérique du Nord.

Sur ces 9 pays, ce sont au total 12 administrations fiscales distinctes qui ont été visitées : 3 administrations en Allemagne, 2 au Royaume-Uni et 1 administration dans les 7 autres pays.

Pays	Administrations fiscales étudiées		
	1	2	3
Allemagne	<i>OFD München</i>	<i>OFD Münster</i>	<i>OFD Cologne</i>
Canada	<i>Revenu Canada</i>		
Espagne	<i>AEAT (agence d'Etat d'administration fiscale)</i>		
Etats-Unis	<i>IRS (Internal Revenue Service)</i>		
Irlande	<i>ORC (Office of the Revenue Commissioners)</i>		
Italie	<i>Département des recettes (Entrate)</i>		
Pays-Bas	<i>Service des impôts (Belastingdienst)</i>		
Royaume-Uni	<i>Inland Revenue</i>	<i>HM Customs &amp; Excise</i>	
Suède	<i>RSV (RiksSkatteVerket)</i>		

*OFD : Oberfinanzdirektion*

Les trois administrations fiscales allemandes visitées représentent 28% du total des recettes fiscales de l'Allemagne (qui comporte au total 21 directions distinctes).

L'échantillon retenu offre une bonne représentativité. Il a en effet concerné 6 pays du G7 (sauf le Japon). L'ensemble des pays étudiés représente 67% du PIB de l'OCDE et 86% du PIB de l'Union Européenne (hors France dans les deux cas).

La France n'a pas fait l'objet d'une analyse spécifique, mais a été utilisée comme terme de référence pour une part importante des analyses comparatives. Les administrations fiscales retenues à cet effet se sont limitées à la Direction générale des impôts et à la Direction générale de la comptabilité publique, à l'exclusion des douanes et de la branche recouvrement de la Sécurité sociale<sup>1</sup>.

Le présent rapport - précédé d'un résumé des principaux constats - constitue la synthèse des travaux de la mission. Il est complété par neuf rapports particuliers<sup>2</sup>, consacrés aux différentes administrations visitées. Ces rapports fournissent chacun une vision détaillée de l'organisation, des procédures et des performances de chaque administration ; le lecteur intéressé est invité à s'y reporter pour une description précise.

La mission a suivi une double approche :

- la comparaison, terme à terme, des administrations fiscales visitées ; cette comparaison s'est appuyée sur des données quantitatives chaque fois que cela était possible ; comme indiqué précédemment, la comparaison n'a pas porté sur les performances en matière de contrôle fiscal, et la mission ne prétend donc pas donner un état exhaustif de la performance globale de l'ensemble des administrations visitées ;
- l'identification des « **meilleures pratiques** », fruit des réflexions et des expériences pratiques des administrations fiscales analysées sur les choix de gestion permettant d'offrir les meilleurs résultats et les meilleurs services au meilleur coût, ceci sans aucune référence idéologique ou politique.

Les principaux thèmes suivants seront successivement étudiés dans le présent rapport :

- les **trois fils conducteurs des transformations récentes des administrations fiscales étrangères** : impératif de la maîtrise des coûts, modèle de gestion fondé sur l'acceptation volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales (*voluntary compliance*), impact des technologies de l'information (partie 2) ;
- les **principaux axes d'organisation** des administrations fiscales (compétences des différentes administrations, taille du réseau, répartition des fonctions, principaux facteurs de la transformation des organisations) en partie 3 ;
- deux **processus opérationnels** : le **recouvrement et le service rendu aux contribuables** (partie 4) ;
- trois **processus fonctionnels ou de support** : l'informatique, la fonction de pilotage et la gestion des ressources humaines (partie 5) ;
- les **coûts et les effectifs** des administrations fiscales. A cet égard, afin de comparer les résultats des administrations étrangères avec ceux de la France, la mission s'est appuyée sur les travaux d'une mission précédente de l'IGF, consacrée aux coûts de gestion de l'impôt en France (partie 6) ;
- une conclusion centrée sur les questions de la **conduite du changement** (partie 7).

---

<sup>1</sup> Entre autres raisons, la mission a décidé de se centrer sur la DGI et la DGCP du fait des travaux précédents du groupe de travail DGI-DGCP en matière de coûts.

<sup>2</sup> Cf. liste des rapports particuliers en pièce jointe.

Le rapport est complété par une série d'annexes, consacrées à la méthode d'analyse des coûts (annexe I), aux tableaux synoptiques retraçant la situation des différents pays au regards des principaux thèmes étudiés (annexe II), à la nouvelle philosophie de gestion de l'impôt liée à la théorie de la *compliance* (annexe III), et à une synthèse par pays des principales observations de la mission (annexe IV). Des pièces jointes sélectionnées font suite aux annexes.

Compte tenu de l'ampleur des informations collectées par la mission, le présent rapport est un document relativement long, comprenant plus de 120 pages. Toutefois, la mission a également rédigé d'autres supports permettant d'appréhender de façon plus rapide les principaux enseignements de l'analyse comparative :

- un **résumé** de 12 pages, fourni au début du rapport ;
- une **présentation pédagogique** de 30 pages, fournie avec les annexes.

## 1.2 ELEMENTS DE METHODOLOGIE

Au tout début de ses travaux, la mission a constitué un **cadre méthodologique de référence** qui a été communiqué aux différentes administrations fiscales sous la forme d'un questionnaire sur les différents domaines d'investigation.

Ce cadre méthodologique a permis d'organiser, avec l'assistance des attachés fiscaux de la DGI<sup>3</sup>, **12 visites sur place** (3 au Royaume-Uni qui a servi de pays test, 2 en Allemagne et 1 dans tous les autres pays) d'une durée comprise entre deux et quatre jours. Les attachés fiscaux ont systématiquement accompagné les membres de la mission lors des visites sur place, qui ont compris deux parties distinctes :

- des **entretiens avec des cadres du siège** portant sur les différents thèmes de gestion prévus dans le cadre méthodologique ; dans certains pays, la mission a également rencontré des membres des institutions de contrôle externe (Cour des Comptes) et a consulté les documents produits par ces institutions sur les administrations fiscales ;
- des **visites d'unités locales** de gestion des différents pays (bureaux des impôts, centre d'appels nationaux, etc.) où les membres de la mission ont pu prendre connaissance concrètement des procédures de travail et des principaux systèmes d'information utilisés.

A la suite de ces visites, les différents rapports pays ont été élaborés compte tenu :

- d'une part, des informations collectées sur la base des visites sur place ;
- d'autre part, de l'exploitation des documents récupérés par la mission par différents moyens (documents collectés par les attachés fiscaux, documents disponibles sur les sites Internet des administrations fiscales analysées, documents fournis lors des visites sur place).

La mission se doit de préciser que les analyses qu'elle fournit dans les rapports particuliers pays et dans le présent rapport, sont tributaires des informations récupérées et peuvent donc inclure quelques imprécisions ou inexactitudes qui sont totalement involontaires. Toutefois, plusieurs facteurs permettent de considérer que ces imprécisions sont a priori limitées :

- la plupart des administrations fiscales étrangères fonctionnent désormais dans un contexte de gestion marqué à la fois par une très grande transparence de l'information de gestion et par des procédures multiples et contradictoires qui garantissent un haut niveau de fiabilité à l'information de gestion fournie ; la mission a d'ailleurs constaté que les administrations qui paraissent les plus performantes sont systématiquement les plus transparentes et les plus riches en données de gestion, ce qui se traduit par le caractère très complet des documents d'information générale (qualité élevée des rapports annuels et richesse des sites Internet) ;
- du fait du nombre important de pays visités, la mission a progressivement enrichi son information et sa capacité à évaluer exactement les informations présentées par ses interlocuteurs.

Le présent rapport synthétise les enseignements et les rapproche chaque fois que nécessaire des informations identiques portant sur la France. Les principaux responsables de la Direction Générale des Impôts (DGI) et de la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) ont été régulièrement tenus au courant des progrès de la mission, notamment par le biais de deux présentations générales, faites à chaque Direction, à des phases différentes de la mission.

---

<sup>3</sup> Mme Gisèle BLANC pour l'Italie, M. Joaquim CESTER pour l'Espagne, M. Noël CLAUDON pour le Canada et les Etats-Unis, M. Michel DUPONT pour les Pays-Bas, Mme Chantal MARCHAND pour le Royaume-Uni et l'Irlande, M. Claude WOLFF pour l'Allemagne.

**En ce qui concerne l'analyse des coûts des administrations fiscales et du recouvrement français, la mission n'a fait aucune investigation particulière mais a repris telles quelles les conclusions du groupe de travail commun DGI/DGCP sur ce thème.** Les coûts de gestion et les effectifs de la DGCP retenus dans le rapport ne concernent bien entendu que les seules missions fiscales de cette Direction.

Pour toutes les autres informations relatives à la France, la mission a pris chaque fois que nécessaire l'attache des principaux responsables des deux directions, pour présenter dans le présent rapport l'information la plus exacte possible.

## **2. TROIS FILS CONDUCTEURS EXPLIQUENT L'ESSENTIEL DES REFORMES DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

La mission a identifié trois fils conducteurs aux évolutions qu'ont connues l'ensemble des administrations fiscales, en particulier les plus efficaces d'entre elles :

- l'apparition d'une nouvelle philosophie de gestion, basée sur le concept de *compliance* (2.1) ;
- l'impact majeur des technologies de l'information (2.2) ;
- l'impératif de la maîtrise des coûts qui a de fait été imposé aux administrations fiscales (2.3).

La combinaison de ces trois facteurs explique la très large refonte des organisations qu'ont connue les administrations fiscales.

### **2.1 UNE PHILOSOPHIE DE GESTION FONDEE SUR L'ACCEPTATION VOLONTAIRE DE LA LOI FISCALE (« VOLUNTARY COMPLIANCE »)**

La mission a perçu l'apparition d'un nouveau cadre de référence, basé sur la notion de *compliance*. Du fait du caractère omniprésent de cette notion (2.1.1), il est important de définir précisément les contours de ce terme et des concepts associés (2.1.2) et d'en analyser les conséquences sur la stratégie et les orientations des administrations fiscales (2.1.3).

Une analyse beaucoup plus complète des implications économiques et managériales de la *compliance* est d'ailleurs fournie en annexe.

#### **2.1.1 Le caractère omniprésent de la notion de « voluntary compliance » (acceptation volontaire de la loi fiscale)**

Au cours de ses différentes visites sur place, les membres de la mission ont été frappés par l'utilisation massive du terme *compliance* (et plus souvent *voluntary compliance*) par l'ensemble des administrations fiscales, sauf en Allemagne. Le terme est utilisé dans les documents de référence (présentations des administrations, plans stratégiques, indicateurs de gestion, dénomination des unités...) mais aussi dans le discours d'une très grande partie des interlocuteurs rencontrés.

Le tableau ci-dessous donne quelques exemples d'utilisation du terme.

**Exemples d'utilisation du terme *compliance*  
par les administrations fiscales visitées**

	formalisation générale de la stratégie	dénomination des unités	intégration dans le système de pilotage et les indicateurs de gestion
<b>Allemagne</b>			
<b>Canada</b>	le plan stratégique actuel fait clairement référence à la <i>voluntary compliance</i>		
<b>Espagne</b>	référence au <i>cumplimiento</i> dans les documents d'orientation générale		
<b>Etats-Unis</b>	le plan stratégique de 1991 " <i>compliance 2001</i> " fait directement référence à la <i>voluntary compliance</i> / mêmes thèmes dans le plan 1997-2002	<i>compliance</i> comme désignation des unités chargées du contrôle fiscal et du recouvrement forcé	intégration dans les indicateurs de gestion du "fardeau du contribuable" ( <i>compliance costs</i> ) et de la mesure du manque à gagner fiscal (tax gap)
<b>Irlande</b>	le plan stratégique actuel fait clairement référence à la <i>voluntary compliance</i>		
<b>Italie</b>	le plan stratégique actuel fait clairement référence à la <i>voluntary compliance</i>		
<b>Pays-Bas</b>	la <i>compliance</i> constitue un axe stratégique majeur		un des 5 indicateurs les plus importants
<b>Royaume-Uni</b>	la <i>compliance</i> , un des 4 C de la stratégie 1992-2002 du Revenu ( <i>compliance, customer service, cost efficiency, caring for staff</i> )	<i>compliance</i> comme désignation des unités chargées du contrôle fiscal et du recouvrement forcé	intégration de la <i>compliance</i> dans les indicateurs de gestion
<b>Suède</b>	paradigme stratégique totalement construit autour de la notion de <i>compliance</i>		totale cohérence entre le modèle stratégique et les indicateurs de gestion clef

Le terme est désormais intégré dans le langage courant des administrations fiscales visitées tant des pays anglo-saxons visités (Canada, Etats-Unis, Irlande, Suède) que des pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Suède). Mais le concept est également largement utilisé par les administrations fiscales espagnoles et italiennes :

- notion de *cumplimiento* en Espagne ;
- utilisation littérale du terme *voluntary compliance* dans les plans de réforme en Italie.

Au final, et sur les 9 pays de l'échantillon, le seul pays qui ne fasse pas une référence explicite à la notion est l'Allemagne.

Il semble en outre que le recours à la notion dépasse très largement le champ des administrations fiscales visitées dans le cadre de la mission : le terme semble massivement utilisé par les administrations fiscales australienne, danoise ou néo-zélandaise et est très répandu dans les études de l'OCDE ou du FMI relatives à la gestion des administrations fiscales ou dans les travaux déjà réalisés en matière d'analyse comparée des administrations fiscales<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Les concepts considérés comme essentiels pour les travaux de *benchmarking* réalisés par l'administration irlandaise sont a) l'analyse de l'efficacité du recouvrement et de la productivité des missions fiscales b) la minimisation de la part des activités économiques échappant à l'impôt (suivi de l'économie noire ou grise, problème de la détermination du modèle économique correspondant) c) l'évolution de la *compliance* (bouclage avec les fichiers des bénéficiaires sociaux, les listes électorales, les registres d'inscription des sociétés) d) la gestion de la « *public confidence* » et de la « *customer satisfaction* » e) la minimisation des coûts de *compliance*, des coûts d'administration et des restes à recouvrer.

Il est enfin à noter que le concept de *compliance* n'est pas utilisé par les seules administrations fiscales mais semble également constituer un concept opératoire pour toutes les administrations publiques en charge de missions régaliennes et du respect de l'ordre public<sup>5</sup>.

### **2.1.2 Définition des concepts de *compliance***

La mission s'est attachée à préciser les termes (*compliance*, *voluntary compliance*, *compliance costs*, *tax gap*) en question, qui sont définis et analysés sur le plan économique en annexe. Pour le présent rapport, on s'en tiendra aux définitions fournies à la mission par Revenu Canada dont tous les documents officiels sont disponibles en français et en anglais :

- littéralement, *compliance* signifie conformité ;
- la notion centrale de *voluntary compliance* correspond donc à l'acceptation volontaire par le contribuable de la loi fiscale ;
- les *compliance costs* sont les coûts administratifs que l'administration fiscale fait peser sur les acteurs économiques pour parvenir au respect des obligations fiscales (les ressources nécessaires pour remplir la déclaration annuelle de l'impôt sur le revenu sont ainsi des *compliance costs*) ;
- le *tax gap* est le manque à gagner fiscal, c'est à dire l'écart entre l'assiette fiscale totale et l'assiette réellement recouvrée par l'administration<sup>6</sup>.

### **2.1.3 Implications en matière de stratégie des administrations fiscales**

**Le concept d'observation volontaire de la loi fiscale (*compliance*) semble de fait avoir une influence majeure sur les orientations des administrations fiscales :**

- **en plaçant le contribuable et l'analyse de son comportement au centre des préoccupations des administrations ;**
- **en redéfinissant les objectifs des administrations fiscales vers l'obtention d'une *voluntary compliance* maximale et vers un nouvel équilibre entre les activités de contrôle et de service.**

#### ***2.1.3.1 La séparation entre les différents groupes de contribuables***

Toutes les réflexions des administrations fiscales aboutissent à faire de la **séparation entre les contribuables qui se conforment à leur obligations fiscales<sup>7</sup> (*compliant*) et ceux qui ne s'y conforment pas (*noncompliant*)** la *summa divisio* de la population des contribuables.

Les contribuables « conformes » (*compliant*) sont les contribuables qui payent de bonne volonté et sans poser de difficultés l'essentiel de leurs impôts. Il peut donc sembler utile de faciliter au maximum la vie de ces contribuables, c'est à dire sur le plan économique, de réduire leurs coûts de mise en conformité (*compliance costs*) pour que leur comportement vertueux soit récompensé.

---

<sup>5</sup> Outre la gestion de « l'ordre public » fiscal, la *compliance* peut également s'appliquer à la gestion de la sécurité publique ou à la protection de l'environnement. cf. Malcolm SPARROW « *Imposing duties, Governments changing approach to compliance* », Praeger (1997).

<sup>6</sup> Selon différentes études économiques, le *tax gap* va de 10% pour les administrations scandinaves ou néo-zélandaises à plus de 30% en Italie (résultats d'études officielles italiennes).

<sup>7</sup> On pourrait aussi traduire : contribuables disciplinés et indisciplinés.

De l'autre côté, les contribuables « non conformes », voire malhonnêtes (*non-compliant*) vont de fait utiliser toutes les failles du système fiscal pour éluder le paiement de l'impôt.

Il n'y a pas, à l'évidence, de séparation stricte entre les deux groupes de référence mais plutôt un continuum allant du civisme fiscal absolu à la malhonnêteté totale ; la séparation de base est donc susceptible de faire l'objet de plus ou moins de sophistication :

- ainsi, les contribuables plutôt honnêtes peuvent faire des erreurs de bonne foi<sup>8</sup>, liées par exemple à la méconnaissance ou à la complexité du système fiscal ; l'administration fiscale suédoise fait d'ailleurs de la réduction de ces erreurs involontaires un des axes les plus structurants de sa stratégie en matière de service rendu au contribuable ;
- il existe bien entendu des degrés en matière d'incivisme : le fait d'envoyer ses déclarations et ses paiements avec retard est beaucoup moins grave que de masquer volontairement ses sources de revenus ;
- l'IRS américain fait, quant à lui, une distinction entre trois groupes de contribuables : « *will pay* » (contribuables qui paieront l'impôt), « *can't pay* » (contribuables qui ne peuvent payer l'impôt du fait de leur situation économique), « *won't pay* » (contribuables qui, quoi qu'il arrive, essaieront d'éluder le paiement de l'impôt).

Cet affinement de l'image statique de la ligne de séparation doit bien entendu être complété par une analyse dynamique de l'évolution de cette ligne de séparation. Il s'agit ici de déterminer les vecteurs de la « vertu » fiscale :

- en toute première analyse, les impôts, qui servent à financer les dépenses publiques, seront d'autant plus faciles à collecter que la nécessité, l'utilité et le niveau adéquat de la contribution publique feront l'objet d'un fort consensus<sup>9</sup> ;
- l'équité dans la perception de l'impôt est également un facteur déterminant : plus le niveau de fraude fiscale global apparaît élevé et globalement impuni, plus l'impôt apparaît insupportable aux secteurs qui ne peuvent matériellement frauder (cf. réflexions de l'administration fiscale italienne) ;
- la possibilité pour l'administration fiscale de contrôler facilement les déclarations du contribuable est bien entendu un vecteur de vertu fiscale, même si cette vertu est quelque peu forcée<sup>10</sup> ;
- la juste récompense des comportements vertueux peut enfin s'avérer importante. Revenu Canada a clairement mis en avant des actions de « gestion des repentis » : contraintes fiscales facilitées pour les PME respectueuses de leurs obligations, amnistie permanente aux anciens auteurs d'infraction qui font une divulgation volontaire de leurs manquements<sup>11</sup>. L'administration fiscale italienne va bien plus loin encore : il existe en effet un engagement politique explicite de rétrocéder aux contribuables, sous forme de baisses d'impôts, les recettes additionnelles liées à un effort accru de lutte contre la fraude et de promotion du civisme fiscal.

---

<sup>8</sup> Manquements expliqués par la complexité des obligations fiscales ainsi que par l'insuffisance des fonctions d'assistance et de service au contribuable.

<sup>9</sup> Cf. article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

<sup>10</sup> Ainsi, et selon une étude du GAO relative au *tax gap* américain sur l'impôt sur le revenu, les salariés déclarent volontairement 99% de leurs revenus effectifs, les travailleurs indépendants 68% et les travailleurs indépendants « informels » (acteurs économiques payés exclusivement en numéraire et pour des activités illégales ou semi-légales) 19% seulement.

<sup>11</sup> Au Canada, un contribuable n'ayant jamais rien déclaré ne sera pas poursuivi s'il déclare de lui-même, et sera simplement justiciable des droits et intérêts de retard.

### 2.1.3.2 La détermination des objectifs de l'administration fiscale : un équilibre entre service et contrôle

L'administration fiscale, dans cette optique et sous contrainte de ressources, est tenue de se focaliser sur un double objectif :

- **la maximisation des recettes fiscales et donc la minimisation du *tax gap*** (tant le manque à gagner d'assiette que le manque à gagner de recouvrement), ceci bien entendu dans le cadre de la législation fiscale décidée par l'autorité politique ;
- **la minimisation des coûts de gestion** (tant les coûts directs de l'administration fiscale que les *compliance costs* : coûts indirects imposés aux contribuables et aux agents fiscaux).

Dans ce contexte, **la maximisation de la *voluntary compliance* devient un objectif vital**. Il apparaît de plus en plus évident aux administrations fiscales visitées que l'augmentation du « stock » de contribuables honnêtes (par toute une série d'orientations qui sont détaillées infra dans le rapport) permet sans doute mieux que les moyens répressifs d'optimiser le rendement de l'impôt. Il s'agit, en particulier, de ramener au respect de leurs obligations fiscales les contribuables dont le comportement « non conforme » est avant tout involontaire. Une telle considération devient incontournable en cas de contraintes sur les ressources. **L'objectif de l'augmentation de la *voluntary compliance* est donc de rentrer dans un cercle vertueux où la satisfaction de la majorité des contribuables induit une augmentation des recettes fiscales**, et donc augmente l'efficacité du rendement fiscal.

**L'administration fiscale doit de ce fait trouver un bon équilibre entre contrôle et service** : de fait, **aucune administration visitée ne fait du seul contrôle fiscal son objectif stratégique essentiel**. La plupart des administrations se retrouvent dans un objectif formulé par l'IRS américain : « collecter, dans le cadre législatif actuel, le maximum de ressources fiscales au moindre coût ». Les contribuables honnêtes sont donc une population extrêmement précieuse qu'il devient vital de prendre en compte<sup>12</sup>. Des ressources significatives doivent donc leur être dévolues, notamment par le développement de la fonction de service au contribuable (cf. infra). Cette importance nouvelle apportée au service au contribuable ne fait toutefois pas oublier aux administrations fiscales l'existence de contribuables « difficiles » qu'il faut continuer à suivre : les stratégies modernes essaient donc de parvenir simultanément :

- à un **service satisfaisant** pour la gestion des contribuables honnêtes ;
- à un **contrôle plus sévère** (activités de contrôle fiscal et de recouvrement forcé) en direction des contribuables indéliçats, avec une réorientation des ressources humaines qualifiées et de l'arsenal répressif et de contrôle vers ces seuls contribuables.

---

<sup>12</sup> Sur ce point, la position des administrations fiscales se rapproche de celle de nombreuses entreprises commerciales modernes, qui ont constaté que la fidélisation de la base de clients est au moins aussi importante et souvent moins coûteuse que la conquête de nouveaux clients.

## **2.2 LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, VECTEUR MAJEUR DE LA TRANSFORMATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Les profondes transformations techniques de l'informatique de gestion (2.2.1) ont enfin offert des possibilités nouvelles aux administrations fiscales (2.2.2) et constituent donc le deuxième facteur crucial de transformation des administrations fiscales.

### **2.2.1 Les développements de la technologie « on line »**

Il n'est bien entendu pas dans l'objet de ce rapport d'analyser dans le détail les évolutions techniques qui ont vu le jour en matière d'informatique de gestion, mais de constater l'impact massif qu'a constitué le remplacement progressif d'une informatique de masse traditionnelle par la technologie « on line ».

#### ***2.2.1.1 Informatique traditionnelle : l'informatique de traitement de masse***

Toutes les administrations fiscales ont ainsi commencé dans les années 1960 et surtout 1970 à informatiser une partie de leur gestion. Le contexte était alors celui d'une informatique de masse « *batch* » (traitements par lots). Dans les faits, cette informatique, qui consiste à totalement automatiser un processus de travail, ne peut concerner que les traitements les plus élémentaires (par exemple, détermination exacte de la dette fiscale), par substitution intégrale d'un programme informatique à un travail humain. Cette informatique de *process* (traitement de masse) correspond d'ailleurs à un objectif majeur d'augmentation de la rentabilité et de réduction des coûts (objectif d'efficacité).

Les capacités techniques de cette informatique de masse ont considérablement progressé. La taille des bases de données, la sophistication des traitements et la baisse des coûts associés ont ainsi permis progressivement d'élargir les processus pouvant faire l'objet de traitements de masse. Le bouclage entre les déclarations des contribuables et les déclarations des tiers payants (entreprises, établissements bancaires) est ainsi devenu un traitement totalement informatisé, avec un minimum d'interventions humaines dans les administrations fiscales néerlandaise et suédoise, sans doute les plus en avance sur le plan informatique dans l'échantillon. Il en est de même pour la saisie des déclarations des contribuables qui s'appuie de plus en plus sur les techniques de numérisation et de reconnaissance optique des caractères (OCR).

#### ***2.2.1.2 Impact de la technologie « on line » : informatique communicante et informatique d'aide à la décision***

Mais le progrès informatique dont ont bénéficié les administrations fiscales a surtout porté, depuis le début des années 1990, sur les technologies « on line », c'est-à-dire des améliorations substantielles et de toute nature portant sur l'interactivité entre l'homme et la machine. Ces progrès ont permis aux administrations qui ont su s'approprier ces technologies de réaliser des avancées très substantielles en matière d'aide à la décision et d'informatique communicante. Ils se sont en outre accompagnés de baisses considérables du coût unitaire des traitements.

**Points clef de la technologie interactive (on-line)**

<b>temps réel</b> (données immédiatement disponible pour les opérateurs, sans les délais «batch»)
<b>organisation sans papier</b> (dématérialisation progressive des processus)
<b>optimisation de l'interface homme-machine</b> (accessibilité et ergonomie maximales des systèmes d'informations pour les agents utilisateurs)
<b>navigabilité facilitée dans les systèmes</b> (au profit tant de l'agent des impôts que du contribuable : services électroniques)

En matière d'aide à la décision, les principales possibilités offertes par la technologie ne concernent pas, comme pour l'informatique de masse, le remplacement d'un traitement anciennement manuel par un traitement automatique, mais une assistance automatisée aux agents dans la réalisation d'un travail complexe<sup>13</sup>, par exemple les activités de contrôle fiscal et de recouvrement spontané. Parmi les outils disponibles figurent :

- l'assistance et le pilotage automatisé tout au long d'un processus complexe (technique du *workflow management*) ;
- l'utilisation extensive de toutes les données de gestion à des fins d'analyse fine (technique de l'entrepôt de données ou *data warehouse, data-mining*) ;
- les systèmes d'information de gestion (automatisation, puis intégration totale des systèmes comptables, de pilotage et de contrôle de gestion) ;
- les techniques de l'intelligence artificielle (utilisées par exemple en matière d'analyse de risque).

L'informatique communicante repose quant à elle sur la notion de réseau, sur les possibilités de mieux partager toutes les informations entre les agents de l'administration fiscale, voire pour une partie de l'information, entre l'administration et les contribuables :

- manifestation la plus simple par l'existence du courrier électronique ;
- partage extrêmement large de l'information sur tout le territoire : quelle que soit sa localisation, tout agent dûment habilité travaillant sur un dossier de contribuable a accès aux mêmes informations ;
- optimisation du travail en groupe ;
- convergence de tous les réseaux d'information : informatique interne, téléphone, Internet...

Dans les administrations fiscales qui en ont fait l'usage le plus extensif, la technologie *on line* a donc eu des conséquences considérables en termes de flexibilité, de réactivité, d'interactivité entre les différentes unités et les différents processus de l'organisation.

Le tableau ci-dessous, fourni par l'administration fiscale néerlandaise, décrit ainsi la mutation des systèmes informatiques classiques vers les systèmes informatiques *on line*, ainsi que les conséquences induites par ces systèmes en matière d'organisation et de rationalisation.

---

<sup>13</sup> L'objectif est au moins autant l'augmentation de l'efficacité et de la qualité du travail que la productivité et l'efficacité, sur lesquels portent les systèmes d'informatisation de masse.

*Axes de modernisation des systèmes d'information*

<b>situation antérieure</b>	<b>situation cible</b>
organisés par impôts	organisés par groupes cibles de contribuables
orientés sur les processus internes de l'administration fiscale	construits en fonction des caractéristiques et/ou des besoins des contribuables
recours à la correspondance pour le contact avec le contribuable	utilisation du téléphone
déclarations fiscales papier	déclarations fiscales électroniques
multiplication de la manipulation des documents papier	gestion informatisée du processus de travail
traitement en temps différé (batch)	traitements en temps réel
existence de retards dans les traitements	traitements accélérés
aucune sélectivité dans les traitements	analyse du risque
procédures multiples	flux de travail unifié et intégré
information organisée en fonction des déclarations	information organisée autour du contribuable
gestion papier d'états informatiques	bases de données intégrées
dossier du contribuable constitué de données papier et de copies papier de données informatiques hétéroclites	dossier électronique du contribuable
aucun traitement informatique réalisé en <i>front-office</i> (en contact avec le contribuable)	intégration de traitements <i>front office</i> et <i>back office</i>

Source : administration fiscale néerlandaise

**2.2.2 Les possibilités offertes par les technologies de l'information**

L'exploitation des nouvelles possibilités techniques par les administrations fiscales a des conséquences très importantes. Ces conséquences sont détaillées plus loin (cf. partie 5), mais il est possible d'indiquer dès à présent les conséquences les plus substantielles :

- le renouvellement, parfois très rapide, des différents systèmes d'information, induit une réflexion permanente sur l'amélioration des méthodes de travail existantes ; la refonte des systèmes a notamment permis de constater l'importance cruciale des processus, qui sont devenus un élément structurant pour les choix organisationnels (cf. *business process reengineering* infra) ;
- la dématérialisation progressive des processus de travail, et le fait que le partage des données est devenu la règle, posent sous un jour totalement nouveau la question de la proximité et celle du fonctionnement traditionnellement hiérarchique des grandes organisations que sont partout les administrations fiscales ;
- les technologies de l'information ont, dans la quasi-totalité des administrations fiscales visitées, été mises au service de la recherche de gains de productivité et de la maîtrise des coûts ;
- les nouvelles technologies ont enfin permis de créer *ex nihilo* des services qui n'étaient techniquement pas envisageables sans l'apport des technologies de l'information, en particulier les services électroniques et les centres d'appel qui ne peuvent matériellement exister sans une structure informatique solide en *back office*.

Ces différents progrès techniques ont induit des conséquences importantes pour l'organisation des administrations fiscales, qui est abordée dans la partie suivante.

## 2.3 L'IMPERATIF DE LA MAITRISE DES COUTS

En troisième lieu, l'analyse dynamique menée plus bas (cf. partie 6.) permettra de constater l'augmentation de l'efficacité d'une grande partie des administrations fiscales. La contrainte budgétaire, la volonté de réaliser des gains de productivité et l'optimisation permanente de la gestion des administrations constituent donc un cadre très largement partagé. De fait :

- cette obligation permanente d'efficacité, sous contrainte budgétaire croissante, constitue un élément majeur de transformation des administrations fiscales (2.3.1) ;
- cette tendance se traduit d'ailleurs par des changements profonds des relations entre l'administration fiscale et sa tutelle (2.3.2).

### **2.3.1 L'obligation de maîtriser les coûts a constitué une dominante forte de la gestion des organismes au cours des années précédentes**

Dans presque tous les pays visités, la fin des années 1980 ou le début des années 1990 ont vu la mise en place de plans de stabilisation ou de réduction de la dépense publique, liés à la prise en compte des contraintes macro-économiques.

Presque toutes les administrations fiscales actuellement performantes se sont alors trouvées confrontées à une contrainte budgétaire rigoureuse, se traduisant notamment par une mise sous enveloppe des dépenses. Des objectifs de stabilité des coûts en unités monétaires courantes ont été définis par le gouvernement dans presque tous les pays. Dans le même temps, le développement des exigences de qualité du service rendu aux contribuables, ainsi que la nécessité de mettre en œuvre des législations nouvelles (système déclaratif - *self assessment* - au Royaume-Uni, unification de la taxe sur les ventes au Canada...) ont abouti à un surcroît de charges, qui a dû être absorbé à moyens constants.

La contrainte budgétaire constitue un élément d'environnement normal du cadre de travail des gestionnaires des administrations fiscales, qui l'acceptent parfaitement. Cette restriction budgétaire se traduit de plusieurs façons suivant les administrations fiscales :

- la réduction en volume des ressources budgétaires constitue le cadre budgétaire le plus restrictif, cadre dans lequel travaille par exemple désormais l'administration fiscale britannique ;
- toutefois, le cadre budgétaire le plus classique est celui de la stabilité des moyens combiné à une augmentation significative de l'activité des administrations fiscales (en terme de population de contribuables ou d'augmentation des recettes fiscales encaissées). Il en résulte donc une augmentation de la productivité des administrations fiscales (situation typique pour l'Irlande et l'Espagne, pays dont la richesse fiscale croît rapidement du fait de la rapidité du développement économique) ;
- enfin, les quelques cas d'augmentation des moyens budgétaires des administrations fiscales renvoient exclusivement à des programmes d'investissement très importants (notamment en matière de technologies de l'information, cf. Pays-Bas, voire Suède) devant normalement à terme se traduire en économies de frais de gestion.

Cet accent de plus en plus strict sur les ressources a en outre des conséquences directes sur :

- la philosophie générale de gestion des administrations fiscales (cf. infra, concept d'observation volontaire de la loi fiscale : « *compliance* ») ;
- sur une utilisation très forte des technologies de l'information (cf. infra également) ;
- enfin, sur la mise en place d'instruments de pilotage et de gestion (cf. infra : planification stratégique, indicateurs de performance, comptabilité analytique et suivi des coûts).

### **2.3.2 L'accent placé sur la maîtrise des coûts s'est traduit par une transformation des relations entre l'administration fiscale et sa tutelle**

La mise en exergue de la contrainte budgétaire s'est également traduite par une transformation importante des relations entre les administrations fiscales et leurs différentes tutelles, en particulier la tutelle hiérarchique directe constituée par le Ministère des Finances.

De façon générale, les objectifs de la tutelle ont été très largement clarifiés autour de deux axes essentiels :

- premier axe : la tutelle attend de l'administration fiscale le niveau le plus élevé possible de recettes fiscales<sup>14</sup> : les recettes fiscales et sociales constituent dans tous les Etats analysés une part écrasante des recettes de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale ; la bonne gestion de l'impôt apporte donc une contribution essentielle à l'équilibre des finances publiques<sup>15</sup> ;
- second axe : la tutelle doit parallèlement, dans une situation budgétaire globalement contrainte, s'assurer de la maîtrise des coûts de gestion de l'administration fiscale ; sur ce point, l'administration fiscale ne fait pas exception au mouvement général de rationalisation de la gestion publique (mouvement transversal à toutes les administrations).

La contrepartie de ces objectifs précis et véritablement contraignants a été l'octroi d'une autonomie de gestion de plus en plus grande aux administrations fiscales, se traduisant notamment par la suppression d'une grande partie des contraintes réglementaires pesant sur la gestion, auxquelles a été substituée la vérification a posteriori du bon niveau de respect des objectifs préalablement fixés.

---

<sup>14</sup> A législation fiscale donnée bien entendu. Cf. la séparation de plus en plus stricte entre définition de la politique fiscale et gestion de l'impôt.

<sup>15</sup> Cf. la situation actuellement dramatique de l'administration fiscale russe.

### **3. L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Sur le plan organisationnel, l'étude fait clairement apparaître une convergence des administrations fiscales au sein de l'OCDE. Les principaux points de convergence, développés ci-après, concernent :

- la transformation rapide du périmètre des administrations fiscales, et notamment le passage à l'administration fiscale unique (3.1) ;
- la transformation des missions des administrations fiscales, de plus en plus centrées sur les seules tâches de gestion (3.2) ;
- la progression du modèle de l'agence (3.3) ;
- la recomposition des réseaux (3.4) ;
- une accélération des transformations internes des administrations fiscales (3.5) ;
- l'accent de plus en plus fort porté sur les processus de travail des administrations fiscales et non leur organisation interne (3.6).

L'analyse comparative des évolutions est présentée sur un tableau synoptique fourni en annexe.

#### **3.1 L'EVOLUTION DU PERIMETRE DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Deux points principaux doivent être soulignés sur ce point :

- la réduction du nombre d'administrations fiscales ;
- les changements opérés dans les missions des administrations fiscales.

##### **3.1.1 La réduction du nombre d'administrations fiscales**

Le tableau ci-dessous, présente le nombre des administrations fiscales nationales (ou fédérales pour les trois pays fédéraux de l'échantillon) responsables de la gestion des impôts et des cotisations sociales nationales.

Le tableau fait clairement apparaître deux grandes catégories de pays : trois pays ont un nombre élevé d'administrations fiscales nationales (4 ou plus), alors que 6 autres pays ont réduit à une ou deux leur nombre d'administrations, en accroissant le champ de leurs missions.

**Nombre total d'administrations fiscales en charge  
des impôts et des cotisations sociales de l'Etat ou de la fédération**

	nombre	Etats unitaires	Etats fédéraux
<b>France</b>	4	DGI / DGCP / DGDDI / branche recouvrement de la sécurité sociale	
<b>Italie</b>	4	impôts, douanes, contrôle fiscal, concessionnaires du recouvrement	
<b>Espagne</b>	2	gestion séparée de l'impôt et des cotisations sociales	
<b>Royaume-Uni</b>	2	séparation impôts directs ( <i>Inland Revenue</i> ) impôts indirects ( <i>HM Customs &amp; Excise</i> )	
<b>Canada</b>	1 (+10)		une administration fédérale + 10 administrations fiscales provinciales (qui sous-traitent de plus en plus leur activité à Revenu Canada)
<b>Etats-Unis</b>	1 (+50)		une administration fédérale + 50 administrations correspondant à chaque Etat
<b>Irlande</b>	1	Administration unique	
<b>Pays Bas</b>	1	Administration unique	
<b>Suède</b>	1	Administration unique	
<b>Allemagne</b>	21/3		une administration fiscale mixte <i>Oberfinanzdirektion</i> par Land du fait du principe constitutionnel de compétence conjointe <i>Bund-Land</i> en matière de fiscalité, de fait largement dominé par les <i>Länder</i> / administrations fédérales séparées pour les douanes et les cotisations sociales

La grande majorité des pays a ainsi seulement une ou au maximum deux administrations fiscales :

- hors France, les six Etats unitaires se décomposent en trois pays à administration fiscale unique (Irlande, Pays-Bas, Suède) et trois pays à deux administrations nationales (Espagne, Italie, Royaume-Uni) ;
- deux des trois Etats fédéraux (Canada et Etats-Unis) n'ont qu'une seule administration fiscale fédérale. Aux Etats-Unis, s'y ajoutent 50 administrations fiscales au niveau fédéré. Au Canada, en revanche, un mouvement de simplification tend à recentraliser la gestion de l'impôt local par l'administration d'Etat.

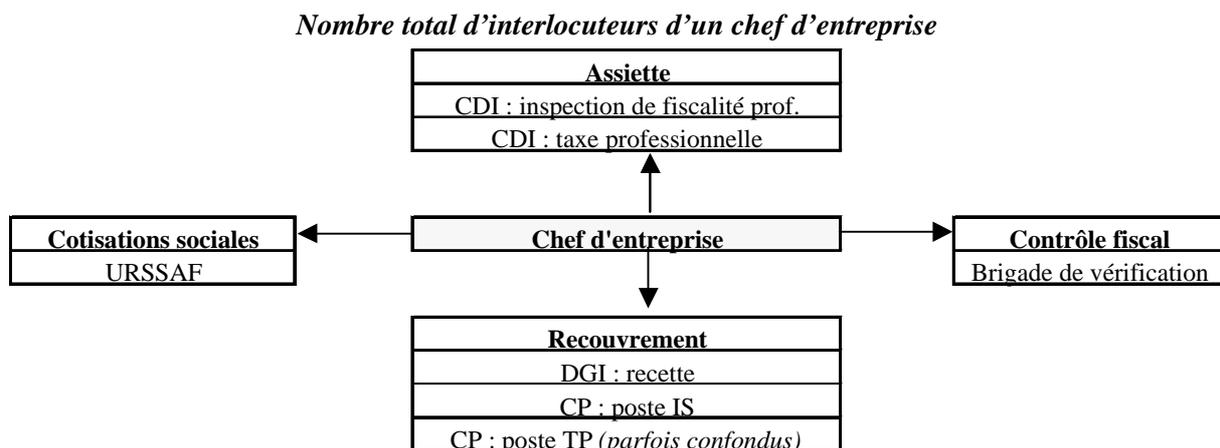
De fait, trois pays se distinguent fortement dans l'échantillon :

- **l'Allemagne** qui dispose de très loin du plus grand nombre d'administrations fiscales : l'application du principe constitutionnel de compétences liées *Bund-Länder* en matière de fiscalité s'est traduite par la mise en place de 21 administrations fiscales assez fortement différenciées d'un Land à l'autre. Cette structure complexe induit à coup sûr des coûts de liaison ainsi qu'un accroissement des frais de structure. En revanche, pour le contribuable domicilié dans un seul Land, la complexité est réduite (il n'a que deux interlocuteurs, l'un pour les impôts, l'autre pour les cotisations sociales) ;
- les fonctions de gestion de l'impôt en **Italie** sont réparties entre deux directions du ministère des finances (Impôts et Douanes), un corps militaire chargé du contrôle fiscal externe (*Guardia di Finanza*), et le réseau des concessionnaires du recouvrement, qui constitue à l'heure actuelle une structure bien distincte de l'administration concédante ;
- la **France** enfin, pour lesquelles les missions correspondantes ressortissent à quatre structures : les trois directions à réseau du MEFI et la branche recouvrement de la Sécurité sociale.

Certains pays, telle l'Irlande, disposaient d'une structure unique dès l'origine. Ailleurs, le mouvement de réduction du nombre d'administrations fiscales, et donc, à terme, l'évolution vers l'administration fiscale unique semblent constituer une tendance lourde. Deux pays ont mis en œuvre des plans de rapprochement très importants, à savoir le Canada (fusion des activités fiscales - impôts directs et indirects - et douanières sous Revenu Canada en 1995) et le Royaume-Uni (rapprochement en cours entre la gestion des impôts directs - *Inland Revenue* - et celle des cotisations sociales - *Contributions Agency* - devant être finalisé en avril 1999). Un rapprochement ultérieur entre l'administration des impôts directs et celle des douanes et impôts indirects ne peut être exclu.

La mission ne peut apporter que des explications partielles à cette évolution, mais deux des trois fils conducteurs analysés plus haut apportent un premier niveau de compréhension :

- **la maîtrise des coûts**, à la fois par la réalisation d'économies d'échelle (gains de productivité liés à l'intégration des processus fortement industrialisables) et par la réduction des coûts de coordination entre différentes administrations fiscales ; la mission considère notamment que les coûts de coordination liés à l'existence de 21 administrations fiscales en Allemagne sont considérables même s'ils n'ont pas été précisément évalués ;
- **la volonté, liée au modèle de la *compliance* et aux objectifs de qualité de service, de réduire fortement le nombre d'interlocuteurs des contribuables** (réduction des *compliance costs* pour les contribuables *compliant*, absence de duplication et de concurrence de moyens vis-à-vis des contribuables *noncompliant*). Ainsi, le modèle néerlandais ou canadien, dans lesquels le contribuable chef d'entreprise n'a qu'un interlocuteur (« *client manager* » aux Pays-Bas, « *business desk* » au Canada) contraste avec le modèle français, par exemple, où une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés sans établissements secondaires aura au minimum 7 interlocuteurs<sup>16</sup>, représentés sur le schéma ci-dessous, pour gérer la fiscalité de son entreprise (hors impôts personnels). On mettra en parallèle le schéma d'organisation de l'administration fiscale néerlandaise (cf. infra 3.3.1), beaucoup plus simple et bâti autour de la notion de point d'accès unique du contribuable à l'administration fiscale.



<sup>16</sup> Dès lors qu'elle possède plusieurs établissements, le nombre d'interlocuteurs est appelé à croître, tant pour l'assiette que pour le recouvrement.

### **3.1.2 L'évolution des missions**

Deux évolutions sont particulièrement nettes sur ce point :

- la séparation de plus en plus stricte entre la gestion de l'impôt et la définition des politiques fiscales, qui relève de moins en moins de la responsabilité des administrations fiscales (3.1.2.1) ;
- l'évolution de la nature des missions de gestion confiées aux administrations fiscales (3.1.2.2).

#### **3.1.2.1 La séparation croissante entre gestion de l'impôt et définition de la politique fiscale**

Comme l'indique le tableau ci-après, seules trois administrations fiscales assument les responsabilités essentielles en matière de définition de la politique fiscale : les administrations française, italienne et britannique. Dans tous les autres pays, cette responsabilité relève à titre principal d'une autre unité ou d'une direction d'état-major du Ministère des Finances.

<b>pays où la politique fiscale relève de l'administration fiscale</b>	<b>pays où la politique fiscale ne relève pas de l'administration mais d'une unité spécialisée du Ministère des Finances</b>
France (DLF depuis juin 1998)	Allemagne
Italie (mais changement prévu en 1999)	Canada
Royaume-Uni	Etats-Unis
	Espagne
	Irlande
	Pays-Bas
	Suède

Les administrations fiscales consacrent bien entendu des ressources pour définir puis suivre les évolutions fiscales, législatives et réglementaires. Toutefois, dans la plupart des pays en question, les moyens consacrés à ces missions sont très inférieurs aux effectifs dépendant de l'entité compétente à titre principal sur la politique fiscale. Ainsi en Suède, le Ministère des Finances dispose de 60 équivalents temps pleins pour la politique fiscale, contre 5 seulement pour le Conseil Royal des Impôts (administration fiscale)<sup>17</sup>.

Cette évolution correspond d'ailleurs à la concentration des administrations fiscales sur les seules missions de gestion et à la séparation plus précise des responsabilités respectives de l'autorité politique et de l'administration fiscale en matière de fiscalité (principe de base du modèle de l'agence étudié infra). L'ancien numéro 2 du *General Accounting Office*, rencontré à Washington par la mission, considère d'ailleurs qu'il y a de fortes contradictions potentielles entre les objectifs et les compétences requises pour contribuer simultanément à l'élaboration de la loi fiscale et à la bonne administration de l'impôt.

La mission a toutefois parallèlement constaté une certaine réappropriation de la politique fiscale par les administrations à travers la thématique de la simplification de la législation fiscale (et donc la problématique de gestion, bien entendu pour réduire les coûts de gestion répercutés sur les contribuables : *compliance costs*). Ainsi :

- en Italie, la très ambitieuse réforme de la gestion en cours s'accompagne d'efforts majeurs en matière de simplification, par exemple par la mise en place de l'impôt régional sur l'activité productive (IRAP) qui se substitue à 7 impôts antérieurs ;

---

<sup>17</sup> Selon le Vérificateur Général du Canada, la proportion serait au Canada de 2/3 des ressources totales pour le Ministère des Finances, contre un tiers seulement pour Revenu Canada.

- en Suède, le Conseil Royal des Impôts considère que la simplification de la législation fiscale devient un chantier crucial, les efforts de rationalisation de la gestion étant largement achevés.

### 3.1.2.2 La reconfiguration des missions de gestion

La concentration de l'administration fiscale sur la gestion de l'impôt s'est également accompagnée, pour des raisons diverses, d'une certaine reconfiguration des missions de gestion. De façon générale, les administrations fiscales assument de plus en plus de missions de nature non directement fiscale, à côté de leur cœur de métier.

En premier lieu, 6 pays sur 9<sup>18</sup> ont chargé l'administration fiscale de recouvrer les cotisations sociales retenues à la source, à la différence de la France.

Quatre des neuf pays de l'échantillon (Canada, Espagne, Irlande, Pays-Bas) ont confié à la même organisation la gestion des impôts et les missions douanières. Cette évolution est souvent la traduction de regroupements récents (Canada), mais parfois de solutions institutionnelles plus anciennes (regroupement des anciens services du *Revenue* et de *HM Customs & Excise* sous la même organisation dès la fondation de la République d'Irlande).

De même, l'administration fiscale nationale assume, comme en France, en totalité ou en partie la gestion des impôts locaux dans trois pays (Allemagne, Canada, Suède). Sur ce point, l'évolution la plus récente concerne Revenu Canada, qui assure sur une base contractuelle la gestion des impôts d'un nombre croissant de provinces canadiennes (toutes les provinces à l'exception du Québec pour certains impôts), mais aussi l'agence fiscale espagnole (démarche identique vis-à-vis des communautés autonomes).

Les trois administrations fiscales anglo-saxonnes de l'échantillon (Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni) assument en outre la gestion de programmes sociaux, et en général tous les programmes sociaux basés sur des impôts négatifs (à la fois sur l'impôt sur le revenu et sur la TVA pour Revenu Canada). Dans ces trois pays, les administrations fiscales sont considérées comme le gestionnaire naturel des programmes sociaux supposant le respect de conditions de ressources : le contrôle de la législation britannique sur le salaire minimum a ainsi récemment été confié au *Revenue*. Par ailleurs, les administrations fiscales performantes commencent à absorber le recouvrement d'autres créances publiques non fiscales : prêts étudiants, pensions alimentaires etc.

La mission a enfin noté la situation originale de l'administration fiscale suédoise :

- qui assume la gestion du fichier d'état civil et l'organisation de l'ensemble des élections ;
- dont le service du recouvrement a le monopole sur la mise en œuvre du recouvrement forcé de toutes les créances (publiques ou privées) avec procédures légales.

---

<sup>18</sup> L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont une organisation séparée pour la gestion des cotisations sociales. Du fait du prélèvement à la source, le recouvrement au moins spontané des cotisations sociales est confié depuis l'origine aux administrations qui gèrent l'impôt sur le revenu dans les autres pays.

### 3.2 LA GENERALISATION DU MODELE DE L'AGENCE

Ces deux évolutions sont assez largement liées à la focalisation de plus en plus forte des administrations fiscales sur les seules missions de gestion de l'impôt.

#### 3.2.1.1 L'organisation de l'administration fiscale sous une forme d'agence

Les principes génériques du modèle de l'agence sont définis dans le tableau ci-dessous.

##### *Points clefs du modèle de l'agence*

Organisation strictement séparée du Ministère de tutelle
Concentration sur les activités de gestion et d'administration
Octroi d'une autonomie de gestion, sur la base de contrats d'objectifs
Responsabilisation sur les objectifs et vérification ex post du respect des objectifs
Possibilité de définir des règles de fonctionnement (GRH, budget) dérogoires au schéma d'ensemble de l'administration
Direction collégiale

Ce modèle a en outre pour conséquence le principe de **la séparation la plus stricte entre les responsabilités de gestion de l'administration fiscale et les responsabilités de la tutelle politique** :

- **L'autorité politique ne peut en aucune manière intervenir dans la gestion courante de l'organisme** (absence de « double commande »), tant en ce qui concerne la gestion d'un dossier fiscal individuel qu'en ce qui concerne les relations de travail ou les contacts avec les organisations syndicales : tous ces sujets relèvent exclusivement de la responsabilité de l'administration fiscale ;
- **L'administration fiscale est en revanche responsabilisée sur la réalisation des objectifs et des orientations politiques générales** qui lui sont données par la tutelle ; dans ce contexte, les dirigeants des administrations fiscales sont nommés sur la base d'un mandat précis et pour une durée donnée.

La mission a constaté que ce modèle d'organisation générale est devenu dominant : dans 6 des 9 pays visités (Espagne, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) l'administration fiscale fonctionne dès à présent, en fait sinon en droit<sup>19</sup>, suivant le modèle de l'agence. Cette liste devrait être complétée courant 1999 par le Canada (transformation en cours de Revenu Canada en agence) et par l'Italie, toutefois sans calendrier précis pour cette dernière. Outre la France, l'Allemagne est donc le seul pays qui ne fait pas une référence explicite à ce mode d'organisation.

---

<sup>19</sup> L'administration fiscale néerlandaise *Belastingdienst* est ainsi sur le plan juridique une direction à part entière du Ministère des Finances, mais fonctionne pour l'essentiel selon les canons du modèle de l'agence.

L'administration fiscale dispose donc presque partout désormais d'une forte autonomie de gestion vis-à-vis de la tutelle du Ministère des Finances, les relations étant principalement formalisées dans des contrats d'objectifs et de performance (cf. infra, gestion et management). L'indépendance vis-à-vis du ministère est renforcée par l'existence d'une direction collégiale qui existe de façon formalisée dans tous les pays nordiques et anglo-saxons de l'échantillon. Le conseil d'administration (*board*) permet ainsi d'associer des dirigeants ayant des expériences et compétences diverses à l'exercice collégial de l'orientation et du contrôle de fonctionnement interne de l'administration fiscale. Aux Etats-Unis (et bientôt au Canada), il existe même des conseils de surveillance dont certains administrateurs émanent du secteur privé ou des collectivités locales.

### 3.2.1.2 *L'adaptation des modalités de contrôle externe*

Le passage au système de l'agence et l'autonomie de gestion qu'elle sous-tend se sont accompagnés d'une transformation assez importante des modalités du contrôle des administrations fiscales, qui s'est spécialisé et est devenu plus contraignant.

Les relations entre l'administration fiscale et sa tutelle sont désormais très largement organisées autour de trois grands principes :

- absence totale d'intervention du Ministère des Finances dans la gestion courante de l'administration fiscale ;
- utilisation par le Ministère de l'instrument budgétaire comme instrument de régulation de l'administration fiscale (cadre extrêmement net au Royaume-Uni et en Suède) ;
- comme cela été indiqué supra, encadrement de la « production » de l'administration fiscale par des contrats d'objectifs ou de performance.

Presque partout, l'administration fiscale subit en outre un contrôle parlementaire étroit. Les auditions du ou des principaux dirigeants de l'administration fiscale par des commissions parlementaires sont généralisées. Ce contrôle peut d'ailleurs être extrêmement contraignant et structurant pour l'administration fiscale ; sur ce point, les auditions de contribuables mécontents par le Sénat américain ont eu un rôle majeur sur le très important plan de réorganisation de l'*IRS* actuellement en cours. Dans les pays nordiques, au contraire, le Parlement est plutôt perçu par l'administration fiscale comme un élément d'une communauté beaucoup plus vaste de groupes d'intérêts (*stakeholders* : contribuables, professionnels du droit et de la fiscalité, université et monde de la recherche).

Dans presque tous les pays visités, le Parlement reçoit en outre l'appui décisif de l'institution publique d'audit. La mission a rencontré des représentants de trois institutions d'audit (Vérificateur Général du Canada, *General Accounting Office* américain, *National Audit Office* britannique) et a été impressionnée par le niveau général des représentants rencontrés des organismes en question. Dans les faits, les contrôles et les études des institutions publiques d'audit portent sur deux domaines distincts :

- la certification des documents comptables et financiers produits par les administrations fiscales (cas général), voire de l'intégralité des informations de gestion rendues publiques par une administration fiscale (situation suédoise) ;
- la réalisation d'études externes sur l'efficacité et l'efficience des administrations fiscales (généralisation des « *value for money studies* »).

Pour remplir leur mandat, les institutions d'audit disposent de moyens substantiels (budget annuel de 20 années-hommes pour le contrôle du seul *HM Customs & Excise* britannique) et semblent en outre jouir d'une forte crédibilité et d'un grand pouvoir de contre-expertise et d'analyse. Ainsi :

- le GAO américain a refusé de certifier les comptes de l'*Internal Revenue Service* sur les exercices 1992 à 1995 ;
- l'étude du Vérificateur Général publié en 1994 sur le recouvrement a constitué un élément essentiel de la réforme de ce processus au sein de Revenu Canada.

Le caractère de plus en plus contraignant du contrôle externe impose de fait aux administrations fiscales une pression de plus en plus forte sur la qualité et la richesse de leur information de gestion, qui relève d'ailleurs de plus en plus du domaine public (richesse considérable des données disponibles, par exemple sur Internet ou dans les rapports publics annuels).

### 3.2.1.3 *Le contrôle interne et les règles déontologiques*

Face à la prégnance de cette obligation de transparence, toutes les administrations fiscales ont d'ailleurs institué un **service d'audit interne** directement rattaché au conseil d'administration ou à l'équipe de direction, chargé du contrôle qualité de premier niveau sur l'ensemble des informations de gestion, ainsi que de missions de contrôle interne (fonction d'inspection). Ces services sont importants dans certaines administrations (800 agents sur 100 000 à l'*IRS*, 130 agents pour 30 000 aux Pays-Bas).

Le service d'audit interne ne constitue en outre que l'un des aspects **du dispositif de contrôle interne et de respect des règles déontologiques**. Les autres composantes observées par la mission incluent :

- le **principe de collégialité dans le travail et la prise de décision**, dispositif protecteur pour une organisation de travail de plus en plus spécialisée ; ce principe se trouve d'ailleurs encore renforcé par un large partage de l'information permis par les technologies informatiques ;
- la **rotation des effectifs** (rotation annuelle de 20% dans l'administration néerlandaise) ;
- des **actions de formation, de sensibilisation** des agents sur les sujets éthiques et déontologiques (code d'éthique distribué à tous les agents de Revenu Canada) ; les incidents les plus graves peuvent se traduire par des mesures disciplinaires rigoureuses.

### 3.3 LES GRANDS AXES D'ORGANISATION INTERNE

Trois points doivent être analysés en matière d'organisation interne :

- les principes généraux d'organisation retenus par les administrations fiscales sont marqués par une prise en compte de plus en plus importante du contribuable (3.3.1) ;
- l'organisation du réseau local des administrations fiscales (3.3.2) ;
- la centralisation croissante de certaines activités des administrations fiscales (3.3.3) ;
- la question de l'externalisation (3.3.4).

#### 3.3.1 La prise en compte croissante du contribuable dans les choix organisationnels

L'analyse de l'évolution de l'organisation des administrations permet d'identifier trois stades successifs de développement des organisations :

- l'organisation initiale par impôt, phase assez largement dépassée pour la plupart des administrations fiscales ;
- l'organisation par compétence géographique, qui constitue à ce jour le modèle dominant ;
- l'organisation par groupe de contribuables, qui pourrait bien constituer la modèle générique de demain pour la plupart des administrations fiscales.

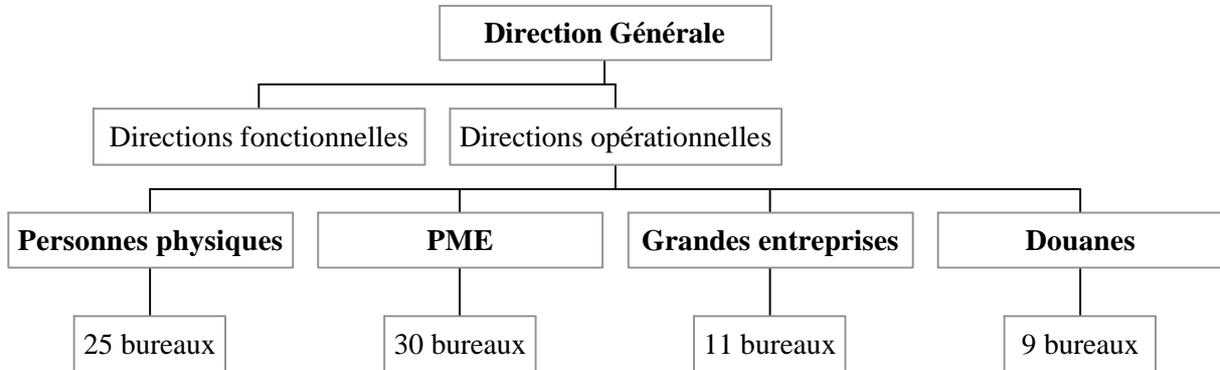
La solution ancienne d'organisation des administrations fiscales a consisté à confier des impôts différents à des administrations fiscales différentes : administration des impôts directs, des contributions indirectes, des droits de douanes, des cotisations sociales... La plupart des administrations fiscales visitées ont été, à un moment de leur histoire, organisées suivant ce modèle, aujourd'hui dépassé car remis en cause par le mouvement vers l'administration fiscale unique : fusion des différentes administrations cédulaires suédoises en 1971, regroupement des administrations fiscales et douanières canadiennes en 1994 par exemple. Trois des neuf pays de l'échantillon (Espagne, Italie, Royaume-Uni), ainsi que la France, conservent des traces de cette organisation.

L'étape suivante d'organisation est **principalement géographique** : le territoire national est ainsi réparti entre les différentes unités locales de l'administration fiscale dans 8 des 9 pays de l'échantillon (tous les pays sauf les Pays-Bas). L'administration fiscale allemande fait d'ailleurs une application radicale de ce principe, avec 21 administrations fiscales organisées par *Länder* et totalement distinctes. On trouve ainsi des unités locales généralistes, réparties en services fonctionnels : assiette, recouvrement, contrôle fiscal, service au contribuable...

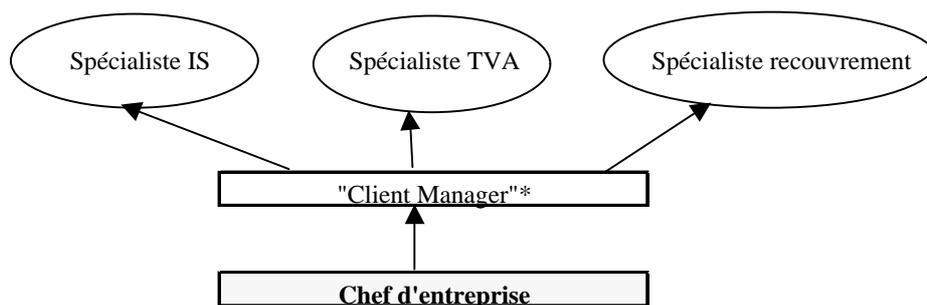
**La gestion séparée des groupes et des grandes entreprises est toutefois devenue la règle dans 5 des 9 administrations fiscales** visitées par la mission (Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède), ce qui constitue une application minimaliste de l'organisation par groupe de contribuables.

Enfin, le modèle géographique général est remis en cause par **l'organisation par groupes de contribuables**<sup>20</sup>. L'administration fiscale néerlandaise est ainsi organisée autour de trois groupes cibles de contribuables (grandes entreprises, PME, particuliers) depuis 1992, et l'organisation par groupe de contribuable constitue l'axe clef de la réorganisation en cours de l'IRS américain autour de quatre groupes (grandes entreprises, PME, particuliers, secteur caritatif)<sup>21</sup>.

*Organigramme de l'administration fiscale néerlandaise*



Dans ce modèle, chaque division en charge d'un groupe de contribuables dispose de son réseau de bureaux, et d'une large autonomie. Aux Pays-Bas, les bureaux de la division « grands groupes » sont organisés par secteurs économiques, ce qui permet l'émergence de fortes spécialisations. A l'intérieur des bureaux, les agents sont organisés par équipes pluridisciplinaires : certains agents jouent le rôle de « *client managers* » (gestionnaire de compte client), et sont le point d'entrée unique du contribuable dans ses relations avec le fisc. Ils coordonnent l'ensemble de la gestion fiscale de l'entreprise (assiette, gestion, recouvrement, contrôle fiscal). Ils gèrent l'ensemble du dossier du groupe (y compris ses filiales), abstraction faite de la localisation de ses établissements. Ils gèrent également les dossiers des dirigeants du groupe. En appui, l'équipe comprend des spécialistes de tel ou tel aspect de la législation fiscale, ainsi que du recouvrement. Les équipes fonctionnent d'après le principe de partage intégral de l'information.



\* *gestionnaire de compte client*

<sup>20</sup> Ou segments de clientèle, dans la terminologie de ces administrations.

<sup>21</sup> Une telle organisation existe aussi en Nouvelle Zélande.

De façon générale, le modèle néerlandais intéresse de nombreuses administrations fiscales, comme l'ont indiqué par exemple les interlocuteurs irlandais et suédois rencontrés par la mission. Le Canada a d'ailleurs combiné les deux modèles d'organisation, en adoptant une organisation matricielle (définition de « lignes de clientèle » au sein des unités locales généralistes).

Les principaux facteurs d'attraction de ce modèle sont les suivants :

- **les administrations fiscales rencontrées tentent d'être plus proches du contribuable**, afin de mieux cerner ses besoins et ses enjeux en termes de contrôle. Cette démarche les amène à segmenter leur base de clientèle, en prenant conscience du fait que les besoins de service et de contrôle des contribuables individuels n'ont rien de commun avec ceux des grands groupes. Les processus et modes de gestion des deux groupes sont également très différents. Ce système d'organisation permet donc d'offrir un service sur mesure à chaque « clientèle » en fonction de ses besoins ;
- **à mesure que le droit fiscal devient plus complexe, le principe initial de compétence généraliste des structures de gestion devient difficilement tenable**. Il peut donc être intéressant de spécialiser ces derniers par type de fiscalité, tout en renforçant leur spécialisation par type de secteur économique.

### **3.3.2 Les unités élémentaires de l'administration fiscale**

Deux tendances particulièrement nettes ont été observées par la mission :

- l'existence d'un réseau d'unités locales beaucoup plus resserré que le réseau français comparable ;
- la centralisation croissante d'un certain nombre d'activités des administrations fiscales.

#### ***3.3.2.1 Des réseaux d'unités locales beaucoup moins denses que le réseau français***

Toutes les administrations fiscales disposent d'un réseau permettant une grande couverture territoriale. Ce réseau d'unités élémentaires « généralistes », car assurant de façon plus ou moins différenciée les travaux d'assiette, de recouvrement forcé, de contrôle sur pièces et sur place, a connu toutefois dans la quasi-totalité des pays visités des transformations importantes, marquées notamment par l'élimination d'échelons intermédiaires (*delayering*) et la réduction du nombre de bureaux locaux, qui sont par exemple passés depuis le début des années 1990 de 250 à 80 aux Pays-Bas (baisse des deux tiers) ; l'*IRS* a réduit le nombre de ses districts de 63 à 33 en trois ans. L'Italie a engagé un plan de division par deux du nombre d'unités locales. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'unités locales des différentes administrations visitées.

D'une manière générale, la configuration du réseau est en général définie en fonction de choix d'organisation internes, et non d'une nécessité de « coller » à la carte administrative.

Ces transformations ont abouti à des réseaux territoriaux en général resserrés par rapport à la France, le cas extrême étant constitué par le réseau de l'*IRS* américain (33 « bureaux de districts » proches des DSF françaises pour l'ensemble du territoire).

**Nombre d'unités locales généralistes**

Allemagne	645
Canada	60
Espagne	206
Etats-Unis	33
Irlande	130
Italie	950
Pays-Bas	66
Royaume-Uni	500
Suède	120

Le tableau suivant présente, pour l'ensemble des pays visités :

- le nombre d'unités généralistes ;
- la population et la superficie ;
- la densité du réseau, à la fois démographique et géographique.

Pour la France, les 3 840 unités généralistes prises en compte sont les 840 centres des impôts et les 3 000 postes de recouvrement de la direction générale de la comptabilité publique.

**densité du réseau d'unités locales généralistes<sup>22</sup>**

	France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	moyenne
nombre d'unités généralistes	3840	645	60	206	33	130	950	66	500	120	
population	58,6	81,9	30,3	39,3	267,2	3,6	57,4	41,5	59	8,9	
superficie	551	357	9971	505	9973	71	302	15,6	244,1	450	
nombre d'unités pour 1 million d'habitants	65,5	7,9	2,0	5,2	0,1	36,1	16,6	1,6	8,5	13,5	10,2
nombre d'unités pour 100.000 km <sup>2</sup>	696,9	180,7	0,6	40,8	0,3	183,1	314,6	423,1	204,8	26,7	152,7

Le tableau fait clairement apparaître l'extrême dispersion de l'actuel réseau français, même si l'on ne prend pas en compte le réseau des Douanes et celui de la branche recouvrement de la sécurité sociale :

- l'existence du réseau de recouvrement de la DGCP (3 000 postes élémentaires ayant une mission de recouvrement) donne à la France une dispersion très supérieure à tous les autres administrations fiscales : densité double du pays au réseau le moins resserré de l'échantillon, à savoir l'Irlande, mais aussi densité 6,5 fois supérieure à la moyenne de l'échantillon ;
- le seul réseau de la DGI (840 couples CDI-recettes des impôts) est également dense : seules l'Irlande et l'Italie ont un réseau plus dense que la France, dont la « dispersion DGI » est 40% supérieure à la moyenne de l'échantillon.

**3.3.2.2 La centralisation croissante de certaines fonctions**

De fait, la réduction du réseau local est le corollaire d'un mouvement de centralisation de multiples activités. D'une certaine manière, le modèle organisationnel général est la centralisation de nombreuses activités dans de grandes unités *ad hoc*, le réseau local ne mettant en œuvre que des activités résiduelles par rapport à ces fonctions.

<sup>22</sup> La France fait donc un choix délibéré en faveur de l'aménagement du territoire, qui explique une partie - mais une partie seulement - du coût relativement élevé de gestion de l'impôt.

Le processus centralisé de la façon la plus précoce a concerné la mise en place de grandes unités de gestion des moyens de paiements et la saisie de la déclaration des contribuables, conséquence directe de la mise en place de l'informatique de masse des années 1970 et 1980. La mission a constaté l'extrême centralisation de ces traitements : trois unités au total au Royaume-Uni<sup>23</sup> (deux pour le *Revenue* et une pour *HM Customs & Excise*) pour une population très proche de la France, une seule aux Pays-Bas, sept seulement aux Etats-Unis pour une population cinq fois supérieure.

D'autres activités ont ensuite été également centralisées :

- le **recouvrement forcé** est ainsi fortement centralisé dans 3 pays (Canada avec le centre d'appel du recouvrement décrit infra, *Enforcement Office* du *Revenue* britannique, service du recouvrement suédois) ;
- la **gestion des grandes entreprises** est également fortement centralisée dans 5 des 9 administrations visitées (cf. supra).

Cette évolution vers la centralisation concerne désormais le service aux contribuables (centres d'appel) et les fonctions logistiques : l'administration néerlandaise a un centre informatique national, et a totalement centralisé dans son *Facilities Management Center* toutes les fonctions de gestion immobilière (maintenance, fluides, consommables ...), et ce modèle est sur le point d'être repris par l'*IRS* américain.

Enfin, une autre évolution mérite d'être signalée : les administrations fiscales les plus performantes recourent souvent à des modes d'organisation plus flexibles : les **organisations par projets**. Des groupes de projet pluri-disciplinaires, associant plusieurs échelons hiérarchiques et plusieurs divisions sont constitués sur des sujets ad hoc, permettant à l'organisation de faire face aux évolutions de son contexte (évolution de la fraude, ou de la demande de service des contribuables, etc.).

### 3.3.3 Le recours à l'externalisation

Les transformations récentes des administrations fiscales ont également amené les administrations fiscales à poser un regard nouveau sur la question de l'externalisation de certaines activités.

En premier lieu, il est indispensable de mentionner l'externalisation, totalement généralisée dans les pays de l'échantillon, de fait très ancienne<sup>24</sup> et donc parfois oubliée, de deux fonctions essentielles de la gestion fiscale :

- le caractère généralisé du prélèvement à la source des deux principaux impôts (cotisations sociales et impôt sur le revenu) fait peser sur les tiers payants - principalement les employeurs et les établissements financiers - une part essentielle de la gestion des encaissements et des obligations déclaratives (générant de ce fait pour ces organismes d'importants *compliance costs*) ;
- comme cela sera analysé infra, la gestion du recouvrement spontané repose dans tous les pays de l'échantillon sur le système bancaire, et principalement les banque commerciales et la banque centrale.

Plus récemment, différentes administrations fiscales ont réfléchi à l'externalisation d'autres activités, en particulier les activités informatiques et logistiques.

---

<sup>23</sup> Unités en charge de la saisie des déclarations et de la gestion des moyens de paiement.

<sup>24</sup> Le prélèvement à la source a été institué en Suède et au Royaume-Uni depuis la fin des années 1940.

Deux administrations fiscales - l'administration fiscale italienne et le *Revenue* britannique - ont ainsi externalisé la gestion de l'informatique à des sociétés externes, respectivement la société SOGEI (société de services privée filiale de *Telecom Italia*) et la société américaine EDS. Ces expériences sont en cours et il n'est pas possible à la mission de porter un jugement définitif sur leur succès ou leur échec. Cette solution procure aux administrations fiscales l'avantage d'acquérir à l'extérieur des compétences techniques leur permettant de se rapprocher de l'état de l'art en matière de technologies de l'information, axe essentiel de la modernisation des administrations fiscales. Mais cette solution crée une dépendance externe évidente de l'administration fiscale sur une fonction stratégique, ce qui peut se révéler à terme coûteux voire dangereux :

- les responsables informatiques irlandais et néerlandais rencontrés par la mission ont notamment porté un jugement plutôt réservé sur la solution retenue par le *Revenue* britannique, et préfèrent combiner forte maîtrise interne et mise en place de partenariats stratégiques avec des consultants, ainsi que des fournisseurs clefs de matériels et de logiciels ;
- l'externalisation de l'informatique se justifie éventuellement plus, dans le cas italien, dans le contexte d'une administration connaissant des problèmes structurels.

L'externalisation des fonctions logistiques pose bien entendu beaucoup moins de problèmes stratégiques. Elle concerne à ce jour les deux administrations britannique et suédoise en ce qui concerne la gestion immobilière.

A côté du choix radical de l'externalisation, la mission a enfin constaté la mise en œuvre de solutions intermédiaires, fondées notamment sur l'institution de facturations internes<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Cas de l'informatique, en Suède.

### 3.4 LA MULTIPLICATION DES PLANS DE REORGANISATION

Dans tous les sujets organisationnels qui viennent d'être évoqués, la mission a été frappée par la multiplication et même l'accélération des plans de réorganisation des administrations fiscales. Des 9 pays analysés, la seule administration fiscale qui n'ait pas entrepris ou ne soit pas sur le point d'entreprendre des réformes d'importance est l'administration fiscale allemande.

Dans tous les autres pays visités par la mission, ou bien l'administration fiscale d'aujourd'hui présente un visage totalement différent de sa situation il y a dix ans, ou bien l'administration est en train de lancer un programme très ambitieux de modernisation, comme c'est par exemple le cas en Italie.

Le rythme de transformation est d'ailleurs tellement rapide que certaines administrations considèrent maintenant qu'elle ont **deux composantes distinctes** : des **équipes en charge des missions récurrentes de l'organisation**, mais aussi des **équipes de projet** en charge des multiples processus de gestion d'un changement devenu de fait permanent<sup>26</sup>.

Le tableau suivant synthétise les principaux axes de transformation identifiés par la mission.

#### *Plans récents de réorganisation des administrations fiscales*

	<b>réorganisations externes</b>	<b>réorganisations internes</b>
<b>Allemagne</b>		pas de plan de réorganisation autre que la création d'administrations fiscales dans les Länder de l'Est
<b>Canada</b>	fusion des administrations fiscales et douanières en 1995 / prise en charge contractuelle de la gestion des impôts des provinces (de 3 à 9, suivant les types d'impôt)	décision de transformer Revenu Canada en agence en 1996, réduction du nombre de bureaux
<b>Espagne</b>		réformes très importante du recouvrement de 1984 à 1995 / plan de réorganisation limité en 1997
<b>Etats-Unis</b>		réorganisation complète en cours par groupes de contribuables
<b>Irlande</b>		mutiples réformes de réorganisation (rapprochement fisc-douanes, impact majeur du projet informatique ConTax)
<b>Italie</b>		projet de réforme très ambitieux en cours de réflexion
<b>Pays Bas</b>		réorganisation globale par groupe de clientèles en 1992 avec réduction massive du nombre d'unités locales
<b>Royaume-Uni</b>	regroupement <i>Revenue / Contributions Agency</i> finalisé en 1999	réorganisations très importantes du <i>Revenue</i> et de <i>HM Customs and Excise</i> depuis le début des années 1990
<b>Suède</b>		multiplans de réorganisation très structurants depuis 1987

<sup>26</sup> Cas des Pays-Bas, du Canada et de l'Irlande, notamment (ces deux pays distinguent dans leur rapport annuel et dans leurs documents stratégiques leurs missions récurrentes et leurs activités de développement).

Les trois fils conducteurs identifiés supra (contrainte budgétaire, philosophie de la *compliance*, impact des technologies de l'information) jouent d'évidence un rôle moteur dans cette mutabilité croissante des administrations fiscales.

Un autre axe d'explication tient à l'importance nouvelle accordée par les gestionnaires aux questions de processus, importance qui a de fait largement relativisé les questions purement organisationnelles. Cette évolution fondamentale est décrite dans le paragraphe suivant.

### 3.5 LA REDEFINITION DES PRINCIPAUX PROCESSUS DES ADMINISTRATIONS FISCALES

La mission a été frappée par l'importance qu'attachaient les administrations fiscales (notamment les plus performantes) à la meilleure gestion possible des processus de travail.

#### 3.5.1 Deux exemples d'analyse des processus des administrations fiscales

**L'accent porté sur les processus est une tendance générale très forte constatée par la mission.** Sont présentés ci-après deux exemples de formalisation des processus identifiés par l'administration fiscale, réalisé par le vérificateur général du Canada et le *Revenue* britannique<sup>27</sup>.

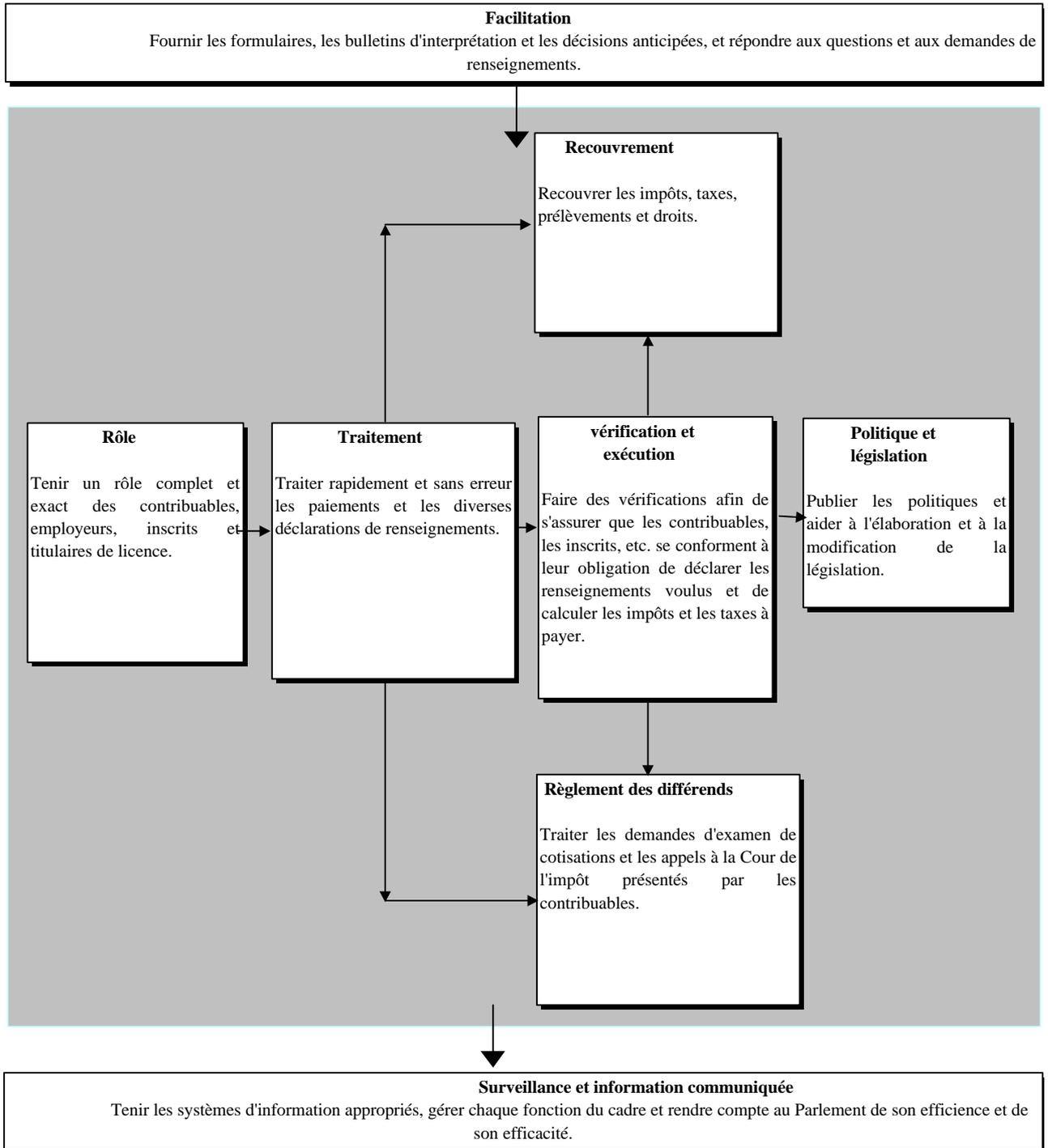
Le vérificateur général du Canada présente ainsi, dans l'un de ses rapports les plus récents<sup>28</sup>, le « cadre d'administration du régime fiscal » qui isole, comme le reprend le schéma ci-dessous, huit processus fiscaux essentiels : facilitation, rôle, traitement, recouvrement, vérification et exécution, règlement des différends, politique et législation, surveillance et information communiquée. La définition de ces différents processus est fournie dans le rapport du Vérificateur Général canadien annexé au présent rapport.

---

<sup>27</sup> Le rapport consacré au Conseil Royal des Impôts suédois met en lumière l'analyse très approfondie des processus menée par cette administration.

<sup>28</sup> Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes, chapitre 18 « Revenu Canada et le ministère des finances - l'amélioration de l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales, suivi de vérifications antérieures ».

*présentation des principaux processus fiscaux selon le vérificateur général du Canada*



Plus simplement, le plan actuel de réorganisation du *Revenu* britannique se focalise sur trois grands processus identifiés en permanence dans les documents du *Revenu* ou le discours des personnes rencontrées par la mission : *processing* (traitements liés à la gestion de l'assiette et au recouvrement de l'impôt), *customer service* (accueil et gestion des demandes des contribuables), *compliance* (contrôle fiscal et recouvrement forcé, cf. supra).

*Principes futurs d'organisation du Revenu britannique*

	gestion centralisée	gestion décentralisée
" <i>processing</i> " (assiette & recouvrement spontané)	unités de traitement fortement intégrées	néant
" <i>customer service</i> " (contact avec le contribuable)	réseau de centre d'appels	"boutiques de services publics"
" <i>compliance</i> " (contrôle fiscal, recouvrement forcé, contentieux)	partage à définir, mais centralisation de certaines fonctions (gros dossiers de contrôle fiscal, fonctions proches du traitement : relances téléphoniques)	

**3.5.2 Les processus clés des administrations fiscales**

Les processus peuvent être identifiés suivant plusieurs axes :

- **axe opérationnel-fonctionnel** : séparation des processus de gestion des contribuables et des informations associées (calcul de l'impôt, contrôle fiscal par exemple) des processus support (contrôle de gestion par exemple) ;
- **axe front office-back office** : séparation des processus de contact avec le contribuable (contrôle fiscal, service au contribuable) des processus support (logistiques, traitements informatiques) ;
- **axe technologies de l'information** : distinction suivant la nature de la technologie informatique nécessaire pour le processus (informatique de masse, informatique d'aide à la décision, informatique communicante) ;
- **axe processus de contrôle-processus de service** lié au modèle de la *compliance*.

Dans les faits, l'analyse par processus, fondée sur la méthodologie de gestion du *business process reengineering* (redéfinition des processus) a été intégrée dans les outils de gestion des administrations fiscales les plus performantes au service des trois axes structurants identifiés supra :

- nécessité de réduire les coûts de certains processus et de se concentrer sur les seuls processus à valeur ajoutée ;
- nécessité de beaucoup mieux prendre en compte l'environnement des administrations fiscales et de mieux prendre en compte la philosophie de la *compliance* ;
- intégration dans l'analyse des processus des possibilités des technologies de l'information.

Suite à cette analyse (mise en oeuvre de façon assez radicale par l'administration fiscale suédoise), les administrations fiscales les plus performantes distinguent désormais :

- **les processus stratégiques à forte valeur ajoutée** : contrôle fiscal, recouvrement forcé, service au contribuable, fonctions support (informatique, pilotage et contrôle de gestion) ;
- **les processus à faible valeur ajoutée** qu'il faut soit industrialiser pour réaliser des économies d'échelle, soit éventuellement externaliser : gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, premier niveau de contrôle sur les déclarations, autres fonctions support (immobilier, logiques, travaux d'édition informatique).

Du fait de l'importance extrême accordée par les administrations fiscales à l'optimisation des processus, le présent rapport présentera de façon détaillée les modalités suivant lesquelles les administrations fiscales analysées ont mis en œuvre certains processus clés :

- **deux processus opérationnels : le recouvrement et le service au contribuable** (le dernier grand processus opérationnel - le contrôle fiscal - n'est pas décrit car il a d'emblée été écarté du champ d'analyse) ;
- **trois processus fonctionnels ou support** : la fonction informatique, la fonction de pilotage et la gestion des ressources humaines.

## **4. LES PROCESSUS OPERATIONNELS**

Les administrations fiscales mettent en œuvre trois processus opérationnels principaux : le recouvrement, le service au contribuable, et le contrôle fiscal (contrôle des déclarations et contrôle sur place). Compte tenu des moyens de la mission, ce dernier processus n'a pas été étudié en détail. Les deux premiers, en revanche, sont analysés dans les deux parties qui suivent.

### **4.1 LE RECOUVREMENT**

#### **4.1.1 La modernisation de l'organisation et des méthodes du recouvrement**

La mission s'est attachée à comparer les méthodes et les résultats de l'activité recouvrement dans les pays visités. Les principaux traits de l'organisation du recouvrement en France ont fait l'objet de développements spécifiques, afin de permettre la comparaison avec les organisations étrangères vues par la mission. Sont successivement traitées :

- la situation du recouvrement spontané (c'est-à-dire de la chaîne de processus qui, faisant suite aux opérations d'assiette qui permettent de calculer la dette fiscale d'un contribuable, permet à l'administration fiscale de demander le paiement, de l'encaisser et de le comptabiliser) ;
- puis celle du recouvrement forcé (qui débute lorsqu'une dette fiscale n'a pas été payée à l'échéance normale).

##### ***4.1.1.1 Le recouvrement spontané est désormais un traitement de masse***

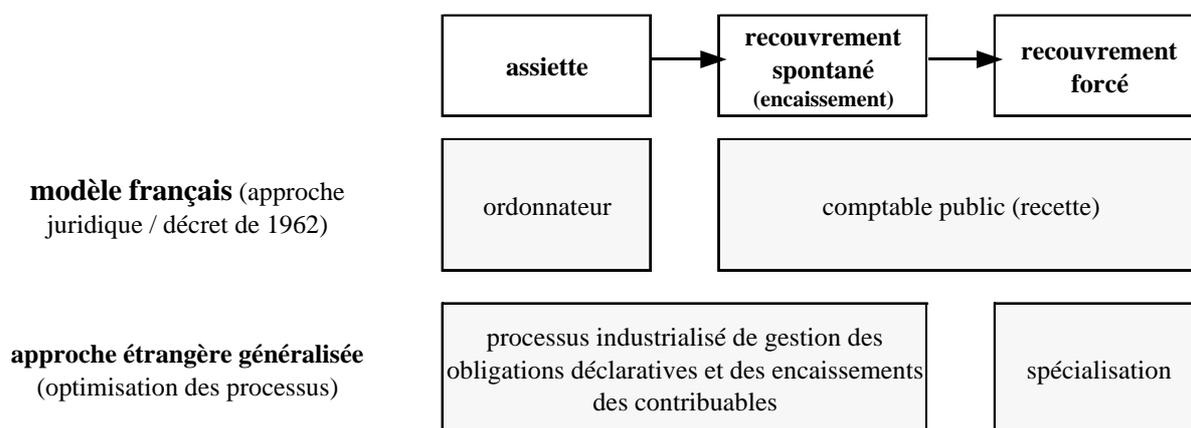
L'activité de recouvrement spontané repose sur trois processus successifs : l'identification des contribuables redevables d'une dette fiscale ; l'encaissement des paiements ; la comptabilisation de ces paiements, débouchant sur l'identification des reliquataires ; l'envoi des premières relances (rappels, commandements), souvent produites par le système informatique, qui fait partie du recouvrement forcé, est souvent également assuré par ces centres.

La mission a effectué un double constat :

- la fonction « recouvrement spontané » (encaissement et surveillance des obligations de paiement) est, dans tous les pays de l'échantillon, fortement intégrée à la fonction de surveillance des obligations déclaratives, qui participe, en France, de fonctions d'assiette ;
- ces activités, à l'origine artisanales, ont fait l'objet dans le plupart des pays d'une industrialisation et d'une centralisation, lancée il y a une vingtaine d'années.

##### **4.1.1.1.1 L'intégration de la surveillance des obligations déclaratives (fonctions d'assiette) et du recouvrement spontané est générale**

Le schéma ci-après résume la dualité des systèmes d'organisation, selon le fait qu'ils sont fondés sur des procédures (logique industrielle), ou sur un critère de type juridique.



#### 4.1.1.1.1 Les systèmes étrangers

L'intégration de l'assiette et du recouvrement spontané recouvre deux dimensions dans les administrations analysées :

- **une intégration industrielle des deux fonctions dans des centres de traitement communs** : aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, au Canada, les centres de traitement assurent en effet à la fois les tâches de saisie et de traitement des déclarations des contribuables, et l'encaissement-comptabilisation des moyens de paiement. Ils sont également chargés de tâches de contrôles sur pièces automatisables (recouvrements de fichiers) ;
- **une intégration fonctionnelle des deux processus** : dans d'autres pays<sup>29</sup>, les centres de traitement ne servent qu'à l'encaissement et à la comptabilisation des moyens de paiement, les déclarations étant saisies dans les services locaux. L'intégration de l'assiette et du recouvrement spontané est néanmoins totale, au niveau des procédures. Il existe en effet un fichier commun des contribuables, dotés de comptes sur lesquels s'imputent, en débit, les dettes fiscales (opérations d'assiette), et en crédit, les paiements (recouvrement spontané). Même s'il existe en général une habilitation particulière pour les agents amenés à traiter des moyens de paiement<sup>30</sup>, ces fonctions sont assurées par les mêmes services, dans le cadre de procédures informatiques sans solution de continuité entre assiette et recouvrement. Cette intégration, du reste, est à peu près indispensable pour la bonne gestion de la retenue à la source, qui existe dans tous les pays à l'exception de la France. Le bon fonctionnement de ce système suppose en effet une **surveillance conjointe, par les services de base, des obligations déclaratives et des obligations de paiement**, et une gestion conjointe de la relance des défaillants et de celle des « reliquataires » (contribuables n'ayant pas payé à l'échéance). Le rapport consacré au Royaume-Uni donne un exemple du fonctionnement des services de base chargés de cette tâche de relance globale.

<sup>29</sup> Irlande, Royaume-Uni.

<sup>30</sup> La plupart des administrations visitées, qui disposent de règles de contrôle interne et d'une culture d'audit, font en sorte de séparer dans un même service les fonctions de création d'une dette ou d'une créance sur le compte du contribuable, et les fonctions de manipulation de moyens de paiement (habilitations différentes des agents travaillant sur un système informatique commun). Mais cette précaution de base n'aboutit jamais à un principe selon lequel une administration ou un service spécifique devrait être chargé, en tant que tel, de l'ensemble des opérations impliquant un maniement de fonds.

La fiabilité et la rapidité des traitements constituent un point crucial d'efficacité. Dans les pays les plus performants, **le compte du contribuable est tenu au jour le jour**. L'identification des positions débitrices est immédiate, et immédiatement disponible auprès des services de recouvrement forcé. Cela permet à l'administration fiscale, comme au Royaume-Uni, de faire une relance dès le surlendemain de l'échéance. Dans d'autres pays, comme les Etats-Unis, la moindre rationalisation des procédures ne permet pas d'atteindre ces performances.

*4.1.1.1.2 La France est le seul pays à confier le recouvrement spontané et le recouvrement forcé à une même unité généraliste*

Dans le système français, la séparation entre fonctions obéit d'abord à un critère juridique, issu du droit spécifique de la comptabilité publique : la frontière passe entre les services habilités à manier des fonds, et les services ordonnateurs de la recette. Dans ces conditions, la France est le seul pays à avoir opéré un regroupement entre services d'assiette et de contrôle d'une part (la DGI), services de recouvrement d'autre part (la DGCP pour les impôts directs, des services spécifiques de la DGI pour les impôts indirects).

Loin d'être fondées sur une logique de type industriel<sup>31</sup>, les procédures sont donc bâties en fonction de cette répartition juridique des fonctions : les services d'assiette déterminent la dette fiscale, puis celle-ci est transmise aux comptables, qui la « prennent en charge », et deviennent alors seuls responsables de son recouvrement<sup>32</sup>.

En complément de cette organisation, **la France est aussi le seul Etat qui confie le recouvrement et l'encaissement des recettes à un réseau spécifique public** : dans le droit français, les fonds doivent nécessairement passer par une « caisse » publique (celle d'un comptable des impôts ou du Trésor), puis être versés sur le compte de l'Etat.

4.1.1.1.2 Deux types d'organisation de l'encaissement prédominant selon la structure des moyens de paiement

Le tableau ci-dessous décrit les deux grandes familles de solutions d'organisation du recouvrement spontané existant dans les pays visités par la mission.

---

<sup>31</sup> Même s'il existe des unités quasi-industrielles de recouvrement spontané, tels les départements informatiques du Trésor, celles-ci coexistent avec des unités de petite taille et très décentralisées (cf. infra).

<sup>32</sup> En revanche, les URSSAF, ainsi d'ailleurs que les centres de gestion de la redevance audiovisuelle (gérée par la DGCP) constituent des structures unifiées assumant à la fois des tâches d'assiette et de recouvrement.

*Les mécanismes d'encaissement - recouvrement spontané*

<i>La gestion intégrale du recouvrement spontané par le système bancaire</i>	<i>Les systèmes mixtes : centres de traitement et secteur bancaire</i>
<b>Espagne, Italie, Pays Bas, Suède, Allemagne</b>	<b>Royaume Uni, Canada, Etats Unis</b>
Paiement des impôts à la banque	Paiement des impôts à la banque ou par chèque adressé au centre informatique
Liberté de choix de la banque	Liberté de choix du mode de paiement
Elimination totale du chèque	Traitement de 30% à 90% des paiements dans un nombre réduit de centres d'encaissement (3 pour le Royaume Uni : 700 MdF par centre)
Fonds transférés par la banque au compte du Trésor ( <i>compte ouvert auprès de la banque centrale ou d'une banque commerciale</i> )	Fonds transférés par la banque et par le centre d'encaissement au compte du Trésor
Remontée d'informations sur le paiement : le contribuable renvoie un formulaire de paiement à la banque (qui le transmet) ou directement à l'administration fiscale (centre informatique)	Remontée d'informations sur le paiement : formulaires envoyés au centre de traitement
Comptabilisation par les centres informatiques de l'administration fiscale	Comptabilisation par le centre de traitement
Analyse automatique du solde du compte du contribuable	Analyse automatique du solde du compte du contribuable
Surveillance des obligations de paiement : assurée par le service de gestion de droit commun.	

*4.1.1.1.2.1 Les pays qui se reportent sur le système bancaire pour la gestion des encaissements*

Dans la plupart des pays, le recouvrement spontané est dans les faits très largement externalisé auprès du système bancaire et des institutions financières. Le contribuable paie directement (par chèque, carte bancaire ou virement) à partir de son compte bancaire, et la banque exécute le virement en transférant les fonds sur le compte du Trésor, qui est ouvert, selon les cas, soit auprès des banques commerciales (cas de l'Irlande), soit auprès de la banque centrale (cas le plus fréquent).

Dans la plupart des pays, les contribuables, en même temps qu'ils exécutent le paiement, font parvenir à l'administration fiscale un document d'accompagnement du paiement (bordereau, talon...), qui sera soit traité directement par les centres informatiques fiscaux, soit fera l'objet d'une saisie et d'un premier traitement par les banques (cas italien et espagnol).

Les centres informatiques de l'administration fiscale n'ont donc pas à traiter des paiements, mais à comptabiliser des virement électroniques et à les imputer sur le compte individuel du contribuable. Ce système prévaut en Suède, aux Pays-Bas, en Espagne<sup>33</sup>. Il est également appliqué en Italie, où les derniers paiements directs à l'administration fiscale ont disparu en 1997, avec la suppression des derniers comptables publics. En Allemagne, enfin, les bureaux des impôts continuent d'être payés par chèques (à hauteur de 22% des recettes), mais les paiements empruntent les circuits classiques du système bancaire (pas de réseau comptable public).

<sup>33</sup> Les paiements sont soit réalisés auprès des banques, soit auprès d'un groupe bancaire public disposant de guichets dans les centres des impôts. La tenue de ces guichets devrait être privatisée par appel d'offres au cours des prochains mois.

Le contribuable a la liberté de choisir la banque qui collectera son paiement. Il bénéficie donc de la bonne capillarité des réseaux bancaires et postaux (possibilité de payer en tout point du territoire).

Le bon fonctionnement de ce système suppose des liaisons électroniques permettant aux banques de transférer les fonds et les détails comptables des paiements à l'administration fiscale dans les meilleurs délais. Les systèmes évolués, tel celui des Pays-Bas, permettent une mise à jour du compte du contribuable le lendemain du paiement.

On soulignera que ce modèle suppose a priori l'existence d'un identifiant fiscal unique, connu de la banque, qui permet à l'administration fiscale de connaître immédiatement l'origine d'un paiement, et de le rapprocher du dossier du contribuable. En contrepartie, ce système permet aux contribuables de payer leurs impôts auprès de n'importe quelle institution financière.

Dans ce système, les banques sont généralement rémunérées pour leur travail de traitement des moyens de paiement par l'octroi d'un avantage en trésorerie : elles peuvent conserver les fonds durant quelques jours après la date d'échéance (5 jours en Italie, 7 jours en Espagne...). Au delà, les banques chargées du recouvrement en retirent un avantage commercial. L'avantage de trésorerie consenti aux banques est raisonnable : il a été évalué, dans le cas de l'Espagne, à 0,06% des recettes fiscales<sup>34</sup>.

D'une manière générale, on peut considérer que ce premier modèle, qui aboutit à supprimer une tâche à faible valeur ajoutée pour l'administration fiscale, constitue une tendance lourde et a vocation à se généraliser.

Le **nouveau modèle italien**, issu d'une réforme de 1998, se signale par son effort de simplification et surtout par l'élimination totale du papier dans les procédures ; les particuliers transmettent leurs déclarations uniques (tous impôts et cotisations sociales confondus) à l'administration fiscale par voie électronique (si le plan de réforme se déroule conformément aux prévisions, il n'y aura plus aucune déclaration papier fin 2000). Ils remettent à leur banque un formulaire de versement unique, valable pour tous les impôts, une fois par mois (le nombre de versements à la charge des entreprises passe de 60 à 15 par an). Les données du versement sont saisies par les banques (qui conservent les fonds 5 jours). Par voie électronique, les banques transmettent les fonds à la banque d'Italie qui crédite le compte de l'Etat, et les données électroniques sur les paiements à l'administration fiscale, qui crédite le compte des contribuables et réconcilie ces données avec les mouvements financiers dont l'informe la banque centrale.

---

<sup>34</sup> Ce coût caché n'a pas été pris en compte dans les coûts du recouvrement calculés par le présent rapport. En effet, chaque pays définit des dates d'échéance différentes pour le paiement des impôts. Il est donc vain de vouloir calculer une situation de référence par rapport à laquelle on estimerait le surcoût.

4.1.1.1.2.2 *Les pays où le chèque domine ont mis en place des centres d'encaissement à forte capacité de traitement*

Dans d'autres pays, où le chèque joue un rôle traditionnellement plus important, une partie des paiements continue d'être effectuée par chèques à l'administration fiscale. Celle-ci s'est organisée afin d'industrialiser l'encaissement de masse, en mettant en place des centres d'encaissement nationaux. On soulignera que ces pays ont en réalité un système mixte de gestion de la chaîne encaissement, associant les centres de traitement pour les chèques et le système bancaire pour les virements.

Le choix d'une informatique de masse a permis de limiter le nombre de centres au strict minimum : au Royaume-Uni, seuls deux centres nationaux (Shipleys et Cumbernauld) centralisent les fonctions d'encaissement et de comptabilisation des paiements de *Inland Revenue* (avec 1 000 agents environ, le centre de Shipleys encaisse chaque année environ 800 MdF de recettes fiscales). Un centre unique regroupe les paiements de TVA de *Customs & Excise*. Ainsi, pour l'ensemble du Royaume-Uni, il existe trois points habilités à traiter des paiements, contre environ 3 840 en France. En Irlande, Etat de petite taille, on compte aussi deux centres pour l'ensemble du pays (Dublin et Limerick), la création du second centre ayant été essentiellement motivée par des motifs d'aménagement du territoire. Le Canada dispose de 8 centres informatiques, dits « centres fiscaux ». L'IRS américain en compte 10.

Dans les centres des administrations les plus performantes, les procédures papier sont à peu près totalement éliminées. Les chèques et talons de paiement passent dans des lecteurs optiques à haut débit. La comptabilisation est immédiate, et le volume de paiements permet aux administrations fiscales de négocier des conditions de crédit immédiat à la banque centrale. La forte capacité de traitement des centres leur permet d'atteindre en général un objectif de mise en banque de tous les paiements le jour même quand il y a gestion directe des moyens de paiement. La rapidité du crédit du compte de l'Etat (en J ou J+1) est un autre objectif.

4.1.1.1.2.3 *En France, l'encaissement reste une fonction largement décentralisée*

La très forte décentralisation du réseau d'encaissement (environ 3 000 postes d'encaissement pour la DGCP, plus de 850 pour la DGI) fait obstacle à l'industrialisation du recouvrement spontané. Cette organisation est d'autant plus paradoxale que les deux administrations fiscales ont fait des efforts pour développer les méthodes d'encaissement direct (virement des entreprises à la Banque de France pour la DGI, prélèvements directs sur le compte bancaire du contribuable à la DGCP), qui leur ont permis d'atteindre un niveau comparable à d'autres pays (la moitié des encaissements environ sont réalisés par des moyens modernes<sup>35</sup>). Ces méthodes limitent l'intérêt de l'encaissement dans un poste comptable de proximité. Le maintien d'un fort réseau de proximité de recouvrement est une spécificité française. Elle s'explique, dans le cas de la DGCP, par l'existence d'autres missions non fiscales, en particulier des missions dédiées aux collectivités locales.

---

<sup>35</sup> Pour la DGI, en 1997, 45,3% des encaissements ont été réalisés par virement (cf. « Le recouvrement dans les recettes des impôts, 1997 »). Pour la DGCP, on ne dispose que des taux d'adhésion des contribuables aux moyens modernes de paiement (TIP, prélèvement à l'échéance, mensualisation), mais pas de statistiques sur les encaissements. Pour l'impôt sur le revenu, il y avait plus de 50% de mensualisés en 1997. Plus de 36% des non mensualisés avaient payé leur premier acompte par TIP. Les taux d'adhésion sont sensiblement plus faibles pour les impôts directs locaux.

#### 4.1.1.2 Le recouvrement forcé se spécialise et a recours à des méthodes innovantes

Le recouvrement spontané est aujourd'hui organisé d'une manière assez similaire dans la plupart des pays. Les vrais choix d'organisation portent en réalité sur la place à accorder au recouvrement forcé.

##### 4.1.1.2.1 L'évolution du recouvrement forcé est guidée par des mutations technologiques et organisationnelles fortes

Plusieurs administrations fiscales ont pris conscience, à partir du début des années 1990, des insuffisances techniques et organisationnelles de l'activité de recouvrement forcé. Les administrations fiscales ne parvenaient pas à enrayer la hausse des restes à recouvrer. Les procédures de recouvrement apparaissaient lentes, routinières et bureaucratiques. Enfin, il existait de fréquents problèmes de liaison entre services d'assiette et services de recouvrement.

Trois démarches de réorganisation du recouvrement, particulièrement exemplaires, méritent d'être citées : le rapport du vérificateur général du Canada (auditeur externe de l'administration fiscale) en 1994, le rapport Walton de 1995<sup>36</sup> sur le recouvrement de l'*Inland Revenue* britannique, et la démarche de changement interne de l'*IRS* américain à partir de 1997. Ces trois approches ont en commun d'avoir utilisé essentiellement le *benchmarking* avec le secteur privé comme mode de comparaison et comme levier de changement. La démarche est partie d'une remise à plat des procédures, et visait à évaluer la possibilité d'améliorer les résultats sans moyens nouveaux.

Ces travaux ont eu pour vision commune une banalisation de l'activité de recouvrement des administrations fiscales : selon cette approche, il n'y a aucune raison que la recherche du recouvrement d'une créance publique passe par d'autres méthodes que celles utilisées par le secteur privé. Néanmoins, ces travaux n'ont pas été jusqu'à prôner une privatisation de l'activité de recouvrement, pour des raisons tenant notamment à la nécessaire intégration du recouvrement - banalisé - avec l'assiette, tâche « régaliennne ». Les comparaisons menées avec les organismes de recouvrement du secteur privé (*Debt collection agencies*, notamment), ont fait apparaître la sous-productivité manifeste des administrations fiscales. Pour le *Revenue* britannique, le coût par dossier était quasi-double<sup>37</sup>, la productivité deux fois inférieure<sup>38</sup>. Paradoxalement, le *Revenue* était beaucoup plus mauvais que les organismes privés pour le traitement des petites cotes, généralement négligées. L'insuffisante informatisation et automatisation des procédures de l'administration fiscale, où de nombreuses procédures restaient manuelles<sup>39</sup>, contrastait avec l'organisation du privé, fortement centralisée, presque toujours appuyée sur des centres d'appel téléphoniques (*call centres*).

Dans les administrations fiscales les plus avancées, l'organisation du recouvrement évolue donc vers un modèle proche de celui du secteur privé. Ce modèle désormais quasi « standard » repose sur les éléments suivants :

---

<sup>36</sup> Rapport réalisé dans le cadre de l'exercice dit « *Fundamental Expenditure Review* » (examen de l'utilité d'une politique publique et de l'opportunité de confier cette activité au secteur privé). Ce rapport constitue un travail de benchmark approfondi, et compare les coûts et les méthodes de travail de l'*Inland Revenue* avec ceux d'autres organisations de recouvrement, publiques (*Customs&Excise*, *Benefits Agency* dans sa mission de recouvrement de l'indu) et privées (compagnies d'eau et d'énergie, services financiers, et surtout sociétés de recouvrement : *Debt Collection Agencies*).

<sup>37</sup> Pour 1993/94, le coût par dossier (qui peut comprendre plusieurs dettes) était estimé à 23£ pour l'Etat, contre 12£ pour les agences de recouvrement privé.

<sup>38</sup> Environ 1 000 dossiers par agent dans l'organisme public ; plus de 2 000 dans le privé.

<sup>39</sup> Notamment la préparation des *estimates* du mois, qui supposait des liaisons avec l'assiette.

- **une informatisation massive**, et toujours très supérieure à celle du secteur public, grâce à un choix très important de logiciels commerciaux d'aide au recouvrement ;
- **l'analyse du risque de la dette** (*scoring*) ne reposant pas sur le seul montant mais surtout sur le comportement passé du débiteur. Ces systèmes sont particulièrement adaptés à une administration fiscale qui, parce que sa base de clientèle est récurrente, dispose d'une base d'informations sur ses débiteurs beaucoup plus complète que celle de n'importe quel organisme privé ;
- **aiguillage des dettes par le système vers le type d'action** et d'acte de poursuite statistiquement le plus adapté ;
- **information de gestion très complète générée par le système**. Le système permet d'éditer des rapports sur l'état de la dette gérée, mais aussi sur l'efficacité relative de chaque procédure et de chaque unité.

Dans une démarche parallèle, les administrations fiscales ont intégré à leur réflexion sur le recouvrement les recherches menées sur la notion de « *compliance* » (cf. supra). Cette logique débouche sur un constat paradoxal : il n'y a pas d'incompatibilité entre recouvrement et service au contribuable (*customer service*) ; en revanche, les moyens de contrôle et l'arsenal répressif doivent être concentrés sur les dettes les plus risquées des contribuables les plus indécisifs. Un recouvrement axé sur le service rendu (facilité de conclure des plans de règlement etc.) peut avoir de meilleurs résultats qu'un recouvrement strictement répressif. Dans ce domaine, l'apport de la réflexion menée depuis 1997 aux Etats-Unis par l'*IRS* est important : critiqué pour sa dureté, l'organisme s'attache désormais à axer son recouvrement sur une démarche de service qui ne soit pas incompatible avec le rendement financier.

#### 4.1.1.2.2 Des différences organisationnelles

Les différents types d'organisation de la fonction recouvrement forcé sont décrits ci-dessous.

##### *4.1.1.2.2.1 Réseau spécifique du recouvrement forcé ou intégration des fonctions*

###### *4.1.1.2.2.1.1 La France est le seul pays où le recouvrement forcé n'est pas confié à des unités spécialisées*

Il convient d'isoler d'emblée le modèle français dans lequel une même structure généraliste, bien séparée des services d'assiette et de contrôle, a en charge la gestion du recouvrement spontané et la gestion du recouvrement forcé. La France n'a pas d'unités spécialisées chargées du recouvrement des dossiers difficiles (procédures collectives etc.)<sup>40</sup>. De surcroît, les comptables, responsables du recouvrement, sont généralement chargés d'autres fonctions. C'est vrai à la DGI, où les recettes des impôts exercent, pour 20% de leurs charges, des tâches d'assiette (droits d'enregistrement) ; c'est encore plus vrai pour le réseau CP, où, à l'exception de quelques postes spécialisés impôts, le comptable, responsable d'unité de base, partage son temps avec d'autres missions : tenue des comptes des collectivités locales, comptabilité générale de l'Etat et activités de banque commerciale.

L'**Irlande** a une organisation du recouvrement qui peut paraître, à première vue, relever de la même philosophie. Un même service, le CGO (*Collector General's Office*), qui fait partie de l'administration fiscale, y assume en effet les missions d'encaissement de l'impôt versé spontanément, et de recouvrement de l'impôt impayé après la date d'échéance.

---

<sup>40</sup> Il existe depuis 1997 une expérimentation en la matière (cellules mixtes DGI/DGCP).

Cette similitude n'est cependant qu'apparente. D'une part, l'activité de recouvrement est exercée en totalité à l'intérieur de l'administration fiscale, et avec les mêmes fichiers et systèmes informatiques, De plus, il n'existe pas de critère juridique séparant assiette et recouvrement : le CGO ne fait pas donc exception au modèle général décrit plus haut, et se charge à la fois de la relance des non déclarants et de celle des débiteurs. A l'inverse, les bureaux des impôts de base (services d'assiette et de contrôle fiscal) ont le pouvoir de recevoir tout paiement, et surtout de conduire toute opération de recouvrement offensif, amiable ou forcé, après la conclusion d'un contrôle fiscal. On considérera donc que le modèle irlandais repose sur une répartition des fonctions du recouvrement dans l'ensemble du réseau.

Au delà de ces cas spécifiques, trois organisations différentes du recouvrement forcé coexistent, tout en admettant des cas intermédiaires.

#### 4.1.1.2.2.1.2 Un réseau extérieur à l'administration fiscale dédié au recouvrement forcé

Un tel schéma n'existe qu'en **Italie**<sup>41</sup> : elle constitue en effet le seul exemple d'externalisation du recouvrement forcé à des opérateurs privés dans les pays visités par la mission. Ces opérateurs (filiales de banques, en général) sont en général rendus responsables du recouvrement des créances de l'Etat et autres collectivités publiques (cotisations sociales etc.) en vertu d'une concession de service public. Après avoir donné des résultats décevants, du fait notamment d'un contrôle insuffisant de l'administration fiscale et d'un mode de rémunération peu incitatif, le système fait aujourd'hui l'objet d'une réforme de fond. Les quelque 60 concessionnaires privés assureront désormais l'intégralité du recouvrement forcé pour tous les impôts et cotisations sociales. Le principe nouveau d'intéressement des concessionnaires à l'amélioration de leurs résultats constitue un des éléments-clefs de cette réforme.

#### 4.1.1.2.2.1.3 Un service « recouvrement » identifié au sein de l'administration fiscale

Ce schéma se retrouve en Suède, où le recouvrement forcé est l'affaire exclusive d'un service distinct (autorités régionales de recouvrement), qui fait partie de l'administration fiscale. Un balayage régulier (deux fois par mois) des comptes des contribuables tenus à jour dans les centres de traitement permet de désigner les cotes qui basculent dans le recouvrement forcé. Les services concernés s'occupent à la fois du recouvrement des impôts d'Etat, mais aussi d'autres créances publiques, voire privées. Cette situation existe aussi en Espagne. Elle caractérisait le Royaume-Uni avant la réforme de 1992, qui a abouti à fusionner localement les services d'assiette et de recouvrement. Un réseau de « *collection offices* » (bureaux du recouvrement) couvrait en effet le territoire.

#### 4.1.1.2.2.1.4 L'intégration totale du recouvrement, de la gestion et du contrôle fiscal au sein des services de base

Cette intégration peut prendre plusieurs formes :

- dans sa version la plus modeste, elle se limite, comme au **Canada** et aux **Etats-Unis**, à constituer un service « recouvrement » distinct dans les structures de gestion de base (bureaux des services fiscaux et *district offices*). Il s'agit d'un service spécialisé, mais dépendant hiérarchiquement de l'unité de base, qui intègre le recouvrement parmi ses objectifs. Les exigences de liaison avec l'assiette et le contrôle persistent, mais sont réduites au minimum ;

---

<sup>41</sup> Cf. le rapport consacré à la gestion de l'administration fiscale en Italie.

- au **Royaume-Uni**, dans le cadre de la réforme du *new office* (à partir de 1992), la plupart des structures de base sont désormais dotées d'un service « *compliance* », qui remplit à la fois les missions de recouvrement forcé et de contrôle sur place, et comprend des unités de relance téléphonique, de visites sur place, etc. Même s'il subsiste quelques dizaines de bureaux de recouvrement spécialisés, l'ancienne filière « recouvrement » autrefois bien identifiée au sein de l'administration fiscale, a entièrement disparu ;
- le **modèle néerlandais** est le plus achevé : dans les bureaux fiscaux constitués par groupes de clientèle, les fonctions de gestion, recouvrement et contrôle fiscal sont totalement intégrées et assumées conjointement par des équipes pluridisciplinaires. L'ancienne fonction de « comptable » (autrefois doté de responsabilités particulières au regard des contrôles de la cour des comptes) ne subsiste plus que formellement.

#### 4.1.1.2.2.1.5 Les points de convergence constatés dans les administrations visitées

Dans tous les pays visités, quel que soit le degré d'intégration organisationnelle entre recouvrement forcé et services d'assiette, deux constats ressortent ;

- le recouvrement forcé est un **métier spécifique** (qui ne se confond pas avec le métier du fiscaliste) mais ce métier peut aussi bien être exercé par des structures distinctes que par des individus aux compétences spécifiques, travaillant au sein d'unités polyvalentes ;
- les administrations les plus performantes sont celles qui permettent une **circulation maximale de l'information** entre services de recouvrement forcé et autres services, de contrôle fiscal notamment. Le numéro d'identification personnelle du contribuable utilisé par tous les services doit être le même, et les fichiers doivent être communs. Dans ces conditions, dès lors qu'il existe des fichiers communs et un accès partagé aux données sur le contribuable, **la séparation des fonctions ne pose pas de réelle difficulté, à condition de bénéficier d'une informatique très performante**. L'usage d'une informatique moderne permet une **gestion coordonnée du dossier du contribuable** entre les différents services, d'assiette et de recouvrement, impliqués : le système britannique IDMS en offre un bon exemple, avec une fonction bloc-notes ouverte à tous les intéressés et permettant un partage de l'information. Ce système vise aussi à faciliter la gestion des dettes des contribuables pluri-localisés.

#### 4.1.1.2.2.2 *Des partis pris différents en matière de décentralisation du réseau et d'autonomisation des activités à haute valeur ajoutée*

Le modèle le plus répandu en matière d'organisation du recouvrement repose sur la décentralisation. Il consiste, on l'a vu, dans la dualité entre :

- centres de traitement (chargé du recouvrement jusqu'à l'envoi des relances écrites)
- services locaux spécialisés, chargés des cotes difficiles.

Aux **Pays-Bas** et en **Suède**, des applications informatiques organisent le basculement régulier des dossiers difficiles depuis le recouvrement national automatisé vers le recouvrement local. Aux Pays-Bas, la prise en charge locale se produit pour environ 8% des dossiers.

Deux autres grands choix d'organisation, reposant sur une plus forte centralisation de certaines fonctions du recouvrement forcé ont été constatés :

- **la centralisation et l'industrialisation de la fonction de relance massive des débiteurs.** Aux **Etats-Unis**, l'organisation du recouvrement repose sur un triptyque : le « centre de service » assure l'encaissement, la comptabilisation et les premières relances de masse ; au niveau régional, des centres de recouvrement automatiques (centres ACS) effectuent les relances téléphoniques et les poursuites de masse (oppositions à tiers détenteurs sur comptes bancaires connus et employeurs) ; enfin, localement, des services de recouvrement forcé de terrain tentent de recouvrer les cotes difficiles. Au **Canada**, un centre d'appel national (décrit en détail ci-après) assure la fonction de relance de masse.
- **la centralisation de fonctions à haute valeur ajoutée au sein d'unités à compétence nationale.** Le cas **irlandais** illustre également une telle flexibilité : une part du recouvrement est centralisée (les équipes spécialisées et chargées du recouvrement offensif sont centralisées et n'ont pas besoin d'une forte proximité physique avec le débiteur - il est vrai qu'il s'agit d'un petit pays), une autre s'effectue dans les services extérieurs en contact avec les débiteurs, une autre enfin dans les services dits d'assiette. Il existe également une cellule nationale « procédures collectives », rattachées au centre du CGO à Dublin, qui assure un suivi permanent des publications judiciaires et gère activement les dossiers importants (recours à la possibilité de se faire désigner comme représentant des créanciers, suivi rigoureux des actions du liquidateur etc.). Le **Royaume-Uni** a pris le parti de **centraliser le traitement des dossiers difficiles dans des services spécialisés**. Les *Enforcement Offices* (il en existe un pour l'Angleterre, un pour l'Ecosse, un pour le pays de Galles) sont chargés des dettes faisant l'objet d'une procédure judiciaire au delà du juge de premier ressort, et surtout des procédures complexes (liquidation judiciaire spontanée ou déclenchée sur assignation de l'administration fiscale, insolvabilité organisée).

#### 4.1.1.2.2.3 L'exemple canadien du centre d'appel du recouvrement

Le centre national d'appel du recouvrement de Revenu Canada, mis en place début 1998, constitue l'exemple le plus moderne de réorganisation du recouvrement vu par la mission. Ce centre a été conçu à partir d'un examen des pratiques du secteur privé, et développé avec l'appui d'un opérateur téléphonique privé.

Les centres d'appel (*call centres*) reposent sur une combinaison des technologies du téléphone et de l'ordinateur et sur des systèmes de *predictive dialling* (composeur automatique d'appels : système permettant d'éliminer entièrement le temps perdu lié au téléphonage manuel et aux appels sans réponse ou occupés). Ils permettent des gains de productivité considérables<sup>42</sup> par rapport aux relances téléphoniques artisanales, et garantissent une baisse des coûts et des effectifs, malgré un investissement de départ lourd. Au Canada, les agents du centre effectuent des relances amiables après de ces débiteurs, marquent la présence de l'administration fiscale, et tiennent à jour un bloc-notes relatant l'issue de l'appel (promesse de paiement, renseignement nouveaux obtenus sur la solvabilité du contribuable, etc.).

Il va de soi que seule une informatique moderne permet le fonctionnement d'un tel outil (accès en temps réel au dossier du contribuable, conservé sur une base nationale avec identifiant unique, et possibilité de modifier ce dossier « *on line* » ; partage de l'information entre tous les services, centraux et locaux).

---

<sup>42</sup> Selon les chiffres cités par le rapport, le taux de contact par appel augmente de 300% avec un tel système, et la productivité (nombre d'appels traités par agent dans la journée) de 600% au minimum !

Actuellement, le centre d'appel ne traite que la TPS (taxe sur les produits et services, équivalent de la TVA) et les dettes des particuliers. Les dossiers qui sont transmis au centre constituent le « tout venant » du recouvrement : ils n'incluent ni les petites cotes, qui continuent d'être gérées par des rappels automatiques, ni les dossiers très risqués et très difficiles, transmis immédiatement aux services locaux.

Le bon usage d'un tel outil suppose une organisation flexible du personnel : il est en effet démontré que les appels les plus efficaces, face à des contribuables individuels, sont effectués le soir (18 h à 21 h) et le samedi. Compte tenu de cet objectif, et la taille du Canada, le centre d'Ottawa fonctionne tous les jours ouvrables de 7 heures à 23 heures. Les agents recrutés sont, en pratique, des agents redéployés à l'occasion des gains de productivité liés à l'informatisation de masse. Ils ont suivi une formation spécifique très importante, de telle sorte que les quelque 150 agents du centre canadien peuvent être considérés comme un exemple d'une opération massive de requalification professionnelle.

Les gains de productivité obtenus ne sont pas cantonnés au centre lui-même : en traitant la masse du tout venant, celui-ci offre justement l'intérêt de permettre aux services locaux de se professionnaliser et de se recentrer sur les affaires à haute valeur ajoutée.

#### 4.1.1.2.3 Une approche convergente en termes de méthodes

L'évolution des méthodes du recouvrement se traduit par une exigence nouvelle de professionnalisme. A titre d'exemple, les séries de questions posées par les agents de recouvrement canadiens et américains aux contribuables sont listées et déterminées par un manuel des procédures ; elles ont fait l'objet de tests préalables.

Ces méthodes font aujourd'hui l'objet d'une approche convergente dans certaines administrations fiscales (Canada, Irlande, Royaume-Uni, Etats-Unis ; les autres administrations, en particulier l'Italie, réfléchissent à une telle évolution méthodologique), qui ont engagé un véritable *reengineering* du recouvrement forcé (qui explique certaines évolutions organisationnelles, tel le centre d'appel canadien). Une telle convergence est d'ailleurs renforcée par le développement des démarches d'analyse comparative (*benchmarking*), telle celle qui a été menée en 1997 par les administrations fiscales parties prenantes de la PATA<sup>43</sup>, sous l'égide de l'Australie, et qui a donné lieu à une réflexion collective sur les meilleures pratiques en matière de recouvrement<sup>44</sup>.

##### *4.1.1.2.3.1 La gestion globale de la dette fiscale et le suivi global du contribuable*

Dans toutes les administrations performantes, l'objectif de la politique du recouvrement est désormais d'assurer une gestion globale de la dette fiscale, et de mettre en œuvre des poursuites également globales sur l'ensemble des impôts et cotisations sociales. Certaines solutions organisationnelles nationales tendent, certes, à limiter parfois la portée de cet objectif : c'est notamment le cas du Royaume-Uni (et de la France) où les dettes afférentes aux impôts directs et indirects relèvent de deux administrations différentes, sans réelle coordination. Le cas de certains Etats fédéraux, dont les Etats-Unis, où il existe des administrations fiscales distinctes pour chaque niveau d'administration, est similaire.

---

<sup>43</sup> *Pacific Association of Tax Administrations.*

<sup>44</sup> L'étude de 1997 sur le Receivables Management Benchmarking est reproduite en annexe.

La gestion globale implique que des poursuites soient lancées pour l'ensemble des dettes fiscales par les mêmes services, et que la compensation des dettes et des éventuels crédits d'impôt puisse être rapide, voire automatisée. En Suède, les applications informatiques structurées autour du « compte unique » permettent une compensation automatique des positions débitrices et créditrices sur les différents impôts. Un tel système sera très rapidement opérationnel au Canada et en Italie.

Dans un premier temps, les administrations fiscales se sont attachées à mettre en œuvre des procédures administratives de suivi intégré de la dette fiscale, comme au Canada, à partir de 1995. La seconde étape consiste à créer soit un système comptable commun à tous les impôts, soit une application informatique « réceptacle » des applications séparées par impôt, permettant aux services de recouvrement de suivre et de poursuivre en même temps l'ensemble de la dette fiscale. A l'heure actuelle, seule la Suède (et, à très court terme, l'Irlande) disposent d'un système comptable unique. Pour autant, les Pays-Bas et le Canada ont mis en place des applications permettant un suivi commun.

#### 4.1.1.2.3.2 *La sélectivité et l'analyse de risque*

La plupart des administrations fiscales modernes considèrent que le moyen le plus efficace pour maximiser le recouvrement et minimiser l'exposition au risque d'irrecouvrabilité consiste à utiliser les ressources disponibles en adéquation avec le niveau de risque (notion de « *tax at risk* »). **Cette analyse de risque s'effectue par des moyens informatisés, dans le cadre général des règles protectrices des données individuelles des contribuables** (cf. 5.1 fonction informatique).

L'analyse de risque utilise non seulement les critères classiques (montant et âge de la dette), qui inspiraient déjà l'approche britannique du recouvrement (découpage en dix « bandes » des redevables de la retenue à la source, et définition du rythme de relance en fonction du montant de la dette) et la méthode utilisée en Espagne (les dettes fiscales d'un montant inférieur à 20.000 F environ sont traitées exclusivement par des procédures informatiques : édition de rappels et saisie sur comptes courants ; seules les dettes plus importantes sont traitées par les services locaux). De surcroît, elle s'enrichit désormais d'une dimension sectorielle (tous les secteurs économiques n'ont pas le même degré de risque) et d'une **analyse historique du comportement du contribuable**. En fonction de son comportement de paiement passé, de son respect des engagements offerts (respect des délais, des plans de règlement etc.), un contribuable verra sa note de risque réévaluée : désormais, le système a une mémoire et ne se contente plus de gérer les flux. Le système d'analyse de risque canadien, qui a paru à la mission comme le plus élaboré du moment, classe les dettes en fonction de 32 critères différents. Ce système, une fois paramétré, est un système intelligent, capable d'apprendre : il réajuste automatiquement les critères de risques en analysant ses propres résultats.

Dans le système informatique A.I.M. en usage en Irlande, un même numéro de dossier est relié à l'historique du comportement fiscal de l'entreprise, mais aussi de ses dirigeants : les antécédents fiscaux du dirigeant (fraude fiscale, insolvabilité...) sont conservés, et utilisés pour définir la « note de risque » de la société et prévoir un suivi plus ou moins attentif de ses paiements.

L'analyse de risque permet de mettre en oeuvre une politique de recouvrement sélective, en aiguillant les dossiers de débiteurs vers le niveau d'intervention et le type de poursuite le plus approprié en fonction de statistiques exploitant les données contenues dans les systèmes comptables du recouvrement (notion d'entrepôt de données) et des études d'efficacité. La sélectivité et l'orientation automatique des dossiers vers un niveau particulier de recouvrement permet de concentrer pleinement l'action des services spécialisés dans le recouvrement forcé vers les dossiers à haut rendement. Ainsi, en Irlande, les équipes spécialisées dans le recouvrement offensif (*case workers*) gèrent 8% des comptes débiteurs, mais réalisent entre 80% et 90% des recouvrements.

Il convient de préciser que ces systèmes d'analyse de risque sont généralement utilisés aussi bien pour le recouvrement que pour la programmation du contrôle fiscal.

De tels systèmes existent aujourd'hui au Canada (système SGRSO) et en Irlande (système AIM), ainsi qu'aux Etats-Unis (ACS) et aux Pays-Bas. Un système équivalent sera opérationnel au Royaume-Uni (*Inland Revenue*) en 1999.

#### 4.1.1.2.3.3 Une approche plus réactive

La réactivité et l'accélération des procédures constituent désormais l'objectif majeur de la politique du recouvrement.

Il faut noter, à titre liminaire, que le préalable à toute amélioration de la réactivité réside dans **l'identification aussi précoce que possible des dettes et des défaillances**. Ce point<sup>45</sup> est particulièrement important dans les systèmes de retenue à la source, où les dettes fiscales imputables aux salariés ne sont vraiment identifiées comptablement qu'en fin d'année. Il faut donc mettre au point des systèmes permettant une identification rapide des dettes des employeurs, dans leur fonction de partie versante des impôts retenus à la source.

Mais l'aspect essentiel de la réactivité renvoie à la capacité de l'administration fiscale à réagir vite aux impayés qu'elle a identifiés. Utilisant des études menées dans le secteur privé, les administrations fiscales les plus modernisatrices considèrent en effet que l'âge de la dette constitue un facteur qui influence directement la probabilité de la recouvrer. Une relance aussi précoce que possible des non déclarants et des mauvais payeurs permet donc d'améliorer les taux de recouvrement. En termes d'organisation, cette nouvelle priorité aboutit à constater **l'inutilité des relances écrites successives** qui constituent, dans tous les pays, la première méthode de relance des défaillants. Si un nombre non négligeable de débiteurs paie suite à la première relance, le nombre de ceux qui paient à réception des rappels suivants est en effet négligeable.

Certaines administrations se sont donc attachées à briser l'enchaînement automatique de ces relances écrites. Au **Canada**, avant 1997, les bureaux des services fiscaux - spécialisés dans le recouvrement forcé - ne devenaient responsables des dossiers de débiteurs que 90 jours en moyenne après la date d'échéance, et le premier contact avec le débiteur n'intervenait qu'au bout de 105 jours en moyenne. Aujourd'hui, le premier contact (téléphonique) avec le débiteur intervient 45 jours en moyenne après cette date. Au Royaume-Uni, pour les gros débiteurs de retenue à la source, le système des relances est entièrement court-circuité, de sorte que ces débiteurs considérés comme représentant l'enjeu le plus important peuvent être relancés par téléphone dès le lendemain de l'échéance.

---

<sup>45</sup> Cf. en annexe l'étude de la PATA sur le recouvrement : ce point constitue la « meilleure pratique » la plus fondamentale identifiée par l'étude.

Désormais, au moins pour les dossiers considérés comme importants en fonction d'un seuil de risque ou d'un montant déterminé, le principe général est de **relancer le contribuable défaillant par téléphone**, une ou plusieurs fois, le plus tôt possible après la constatation de l'impayé.

La plus grande réactivité permet aussi de rompre avec le caractère trop prévisible des procédures classiques. Des études menées par le *Revenue* irlandais ont en effet montré que, dans un système de relances périodiques par lettres sans prise en charge offensive des dossiers, les contribuables récalcitrants exploitaient au maximum les points faibles du système (envoi d'un talon de paiement sans chèque, chèque sans provision...). Le principe de repérage plus précoce des comportements déviants et de prise en charge rapide par des équipes spécialisées des dossiers difficiles permet a priori de déjouer ce type de comportement.

Cette exigence de réactivité accrue conduit, dans certains pays (Irlande et Royaume-Uni) à une interrogation sur l'intérêt de maintenir le caractère privilégié des créances fiscales. Les administrations fiscales sont forcées de se comporter, de plus en plus, comme des créanciers commerciaux de droit commun.

#### 4.1.1.2.3.4 *L'importance du travail sur le terrain*

La mission a constaté que, dans la plupart des administrations visitées, le recouvrement comportait - et devait continuer à comporter - une importante dimension « sur place ». Par là, on n'entend pas la simple localisation physique du service, mais la mise en œuvre de visites sur place. Même dans les pays - qui sont majoritaires - où existe un équivalent des huissiers, les agents des services locaux de recouvrement se rendent chez certains mauvais payeurs pour négocier des arrangements, évaluer la solvabilité, ou tout simplement pour faire pression. **L'administration fiscale montre qu'elle est présente**. Les agents de recouvrement sont également présents dans les procédures collectives : ils se rendent dans les assemblées de créanciers, se font désigner comme représentants des créanciers, etc.

Par ailleurs, ce travail de terrain - à la fois pour le recouvrement et pour le contrôle fiscal - sert aussi au repérage des entreprises éphémères. La présence sur le terrain permet en effet d'évaluer la réalité de l'activité, ou de déceler les indices d'une insolvabilité organisée.

En Irlande, les « *local collection offices* » déjà mentionnés, faisant largement appel à des **douaniers reconvertis après 1993**, assurent ce travail sur le terrain. Leur présence physique se justifie par les caractéristiques de leur cible (PME récalcitrantes), ainsi que par leur tâche d'identification de contribuables « inactifs » et d'identification des non déclarants (faire une rue maison par maison).

#### 4.1.1.2.3.5 *Le management et la gestion des équipes*

La plupart des administrations ayant une conception moderne du recouvrement travaillent selon la notion de *case working* : des équipes spécialisées dans le recouvrement forcé se voient attribuer un portefeuille de dossiers individuels, dont elles sont directement responsables jusqu'à ce que le recouvrement ait été opéré. Ces systèmes fonctionnent selon le principe du *workload management* (gestion informatisée du flux de travail) : le système permet aux chefs d'équipes de disposer de rapports périodiques sur la gestion du flux et du stock de dossiers, l'efficacité des différents agents, le succès des actes de poursuites pratiqués etc. De tels systèmes permettent aux chefs d'équipes de jouer un rôle d'animation du recouvrement.

En Irlande, les équipes de recouvrement (« *case workers* ») se voient confier non seulement des dossiers de débiteurs, mais des dossiers « vivants », non encore débiteurs ; mis sous surveillance par le système dans une optique de prévention.

Ce travail de recouvrement forcé ne se conçoit plus, aujourd'hui, sans une forte informatique de gestion. Des applications intelligentes permettent aux agents de déterminer, par type de dette, les actes de poursuites les plus efficaces (selon des critères statistiques, etc.)<sup>46</sup>. Par ailleurs, les systèmes comportent une fonction « bloc notes » très développée : les actes de poursuites, leurs résultats, les réactions ou éventuelles promesses du contribuable y sont consignées, et servent à l'analyse des dossiers.

#### 4.1.1.3 Conclusion : l'optimisation du processus du recouvrement

**En premier lieu, la chaîne « encaissement-recouvrement » constitue maintenant une tâche assez normalisée, qui fait appel à des méthodes communes, et se fonde sur des références partagées avec les méthodes de recouvrement du secteur concurrentiel .** Ces processus sont donc très largement indépendants de la dette sous-jacente, fiscale ou non fiscale.

En second, lieu, **l'industrialisation massive** de certains processus a permis une **accélération globale des délais de traitements**, et surtout un **renversement** de la logique « assiette-recouvrement » (séparation des tâches et des fonctions) au profit d'une logique :

- « assiette et recouvrement spontané » (tâches simples et automatisables)
- « recouvrement forcé et contrôle fiscal » (tâches à haute valeur ajoutée).

Les processus de traitement de masse des déclarations, d'encaissement et de comptabilisation des paiements, sont le terrain d'élection de l'informatique de masse. Ils seront marqués à terme par l'usage croissant d'Internet. Ils permettent des gains de productivité considérables, qui peuvent d'ores et déjà permettre d'imaginer une quasi-disparition des effectifs d'exécution, au profit de concepteurs de programmes et d'auditeurs.

En revanche, les fonctions à haute valeur ajoutée font appel à des agents professionnalisés, utilisant des outils dits d'informatique communicante (mettant à disposition de façon partagée l'information sur les contribuables) et des systèmes intelligents d'aide à la décision, qui leur permette d'orienter leur action en fonction du profilage du risque.

Puis, **les différences d'organisation doivent être relativisées** : en réalité, les administrations fiscales modernes modifient leur organisation en fonction d'une exigence **d'optimisation des processus**. Comme le montre le schéma placé ci-après, l'ensemble de la chaîne recouvrement peut être décomposé en processus bien identifiés. Grâce, notamment au développement rapide de l'informatique, les administrations les plus efficaces ont en effet « remis à plat » l'ensemble des tâches qui concourent à la gestion du recouvrement, dans la démarche baptisée en anglais *business process reengineering*. Cette démarche a été fondée pour l'essentiel sur deux questions :

- comment **l'informatique** peut-elle contribuer à un traitement optimal d'un processus ?
- comment organiser cette tâche en adoptant le **point de vue du contribuable** ?

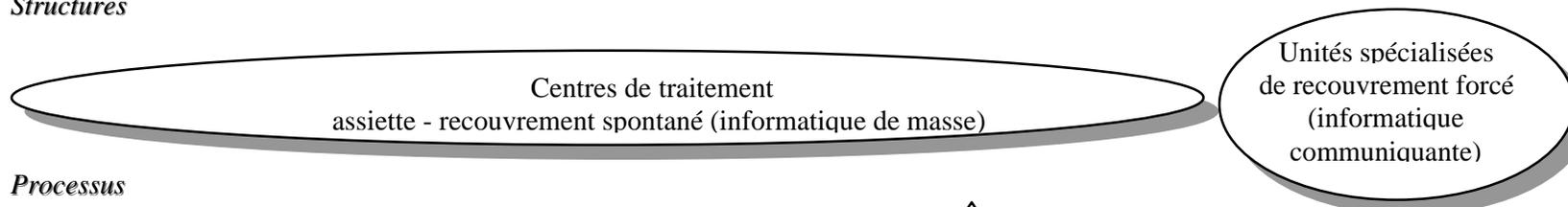
Le schéma présenté page suivante tente de décomposer les principaux processus de la chaîne « encaissement-recouvrement ».

---

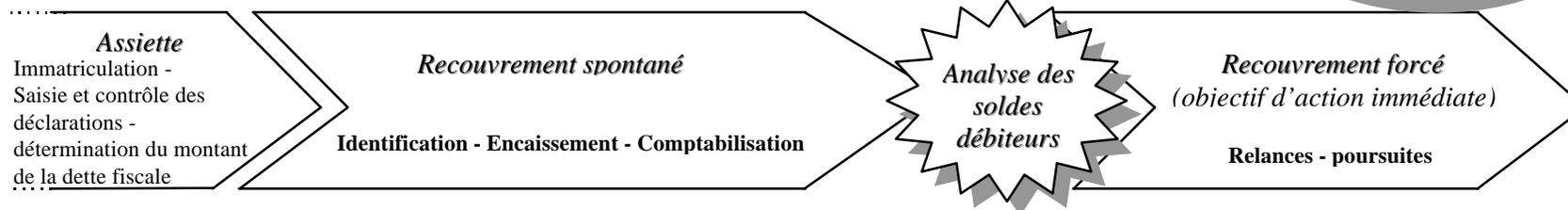
<sup>46</sup> Ces fonctionnalités de type « système expert » sont particulièrement développées dans le système britannique IDMS, opérationnel courant 1999.

## L'analyse fonctionnelle des processus de recouvrement

### Structures



### Processus



Identification du contribuable ou tiers payant	Traitement des moyens de paiement	Comptabilisation de l'opération sur le compte du contribuable	Analyse des soldes débiteurs	Relances	Poursuites
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identifiant unique</li> <li>- Utilisation d'un formulaire de paiement, éventuellement intégré à la déclaration (talon, payslip)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chèque : remise en banque en J</li> <li>- Constatation des virements (ou autres moyens électronique)</li> <li>- Traitement des formulaires de paiement</li> <li>- Rapprochements comptables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saisie des données dans le système d'information du recouvrement</li> <li>- Imputation au compte du contribuable</li> <li>- Rapprochement des données entre paiements et fichier nominatif (comptabilité auxiliaire du recouvrement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen de la situation des comptes</li> <li>- Identification des débiteurs : passage en recouvrement forcé</li> <li>- Système informatique d'analyse des risques (profils)</li> <li>- «aiguillage» des dettes vers le niveau d'intervention adéquat</li> <li>- «scoring» des contribuables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relances papier (avis et rappels)</li> <li>- Relances par téléphone (centre d'appel)</li> <li>- Contact direct (visites sur place)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compensation des dettes et des créances</li> <li>- Poursuites contentieuses de masse</li> <li>- Dossiers complexes (liquidations etc.)</li> </ul>

### Fonctions support

#### Service à la clientèle

- Information des contribuables sur leurs débits et crédits (consultation on-line du compte fiscal, services téléphoniques...)
- Possibilité à tout moment de négocier des plans de règlement

#### Renseignement

- Recherche des débiteurs non identifiés (adresse incomplète, périmée...)
- Enquêtes de solvabilité sur les débiteurs (revenus et actifs saisissables...)
- = recoupements de fichiers ou travail de terrain

#### **4.1.2 L'efficacité du recouvrement**

Les développements suivants tentent de mesurer la performance comparée des administrations fiscales de l'échantillon en matière de coûts et d'efficacité de l'activité de recouvrement.

##### ***4.1.2.1 Il est difficile de définir des instruments de mesure***

La mesure de l'efficacité des différentes administrations fiscales dans l'exercice de leur mission de recouvrement est particulièrement difficile. D'une part, l'identification de la fonction « recouvrement spontané » est parfois difficile à l'étranger, tant cette fonction est imbriquée avec l'assiette (surveillance simultanée des obligations de déclaration et de paiement).

Par ailleurs, les indicateurs de chaque administration ne sont pas harmonisés. Certains pays ne possèdent pas d'indicateurs ou ne publient pas de données (cas de l'Italie, notamment), d'autres publient des indicateurs difficilement comparables. En particulier, le classement d'une dette en reste à recouvrer varie fortement :

- en fonction de la nature de la dette (les Britanniques excluent des restes à recouvrer les taxations d'office (*assessments*) contestées, ce qui n'est pas illogique vu la spécificité du système d'assiette (où les procédures non déclaratives occupent encore une place importante), mais qui peut fausser la comparaison du stock des restes à recouvrer avec d'autres pays ;
- et en fonction de la date à partir de laquelle une dette sera considérée comme reste à recouvrer. Certains pays ne comptabilisent leurs restes qu'en fin d'exercice ; d'autres le font en permanence. Les indicateurs publiés par Revenu Canada sont probablement les plus complets : ils donnent en effet le stock de créances en fin d'exercice, et les ventilent par impôt, par type de clientèle, par âge de la dette et par montant.

Les deux administrations fiscales françaises se singularisent en privilégiant des indicateurs de flux (taux de recouvrement annuel) par rapport à des indicateurs de stock (volume des restes à recouvrer).

Les résultats sont également influencés par bien d'autres facteurs : régime des sanctions en cas de retard ; arsenal juridique du recouvrement (très développé en Hollande, par exemple, qui est le seul Etat où le fisc a la possibilité de saisir les biens d'autrui utilisés par le débiteur...) et surtout par les normes culturelles en matière de respect des obligations fiscales.

Pour toutes ces raisons, les considérations suivantes doivent être prises avec de fortes précautions.

##### ***4.1.2.2 Les comparaisons de coût de recouvrement et de niveau de restes à recouvrer (RAR) mettent en évidence des différences de performance***

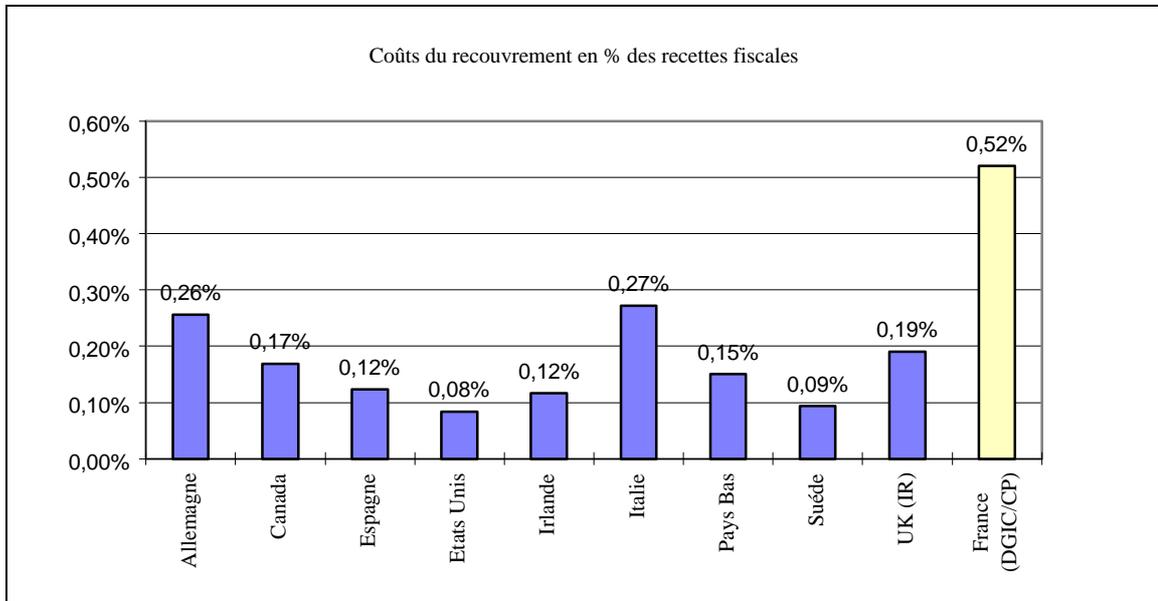
Avec toutes les précautions d'usage, il est possible de comparer les performances des différentes administrations fiscales<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Cf. infra partie 6. pour une étude d'ensemble sur les coûts de gestion de l'impôt.

#### 4.1.2.2.1 Les coûts comparés de la fonction recouvrement

Les coûts du recouvrement en pourcentage des recettes fiscales nettes encaissées font apparaître une assez forte concentration des ratios des administrations fiscales visitées<sup>48</sup> : dans la plupart des organisations, le coût global de la fonction recouvrement se situe entre 0,10% et 0,15% du total encaissé. L'Allemagne (0,26%), l'Italie (0,27%) et surtout la France (0,52%) apparaissent au contraire comme des administrations où la fonction recouvrement est exercée de manière moins efficiente.



La performance globale en termes de coûts est en réalité la résultante de deux phénomènes :

- le coût global de l'administration fiscale, qui résulte de sa productivité d'ensemble, de ses frais de personnel etc.
- la part des coûts globaux représentée par la fonction recouvrement.

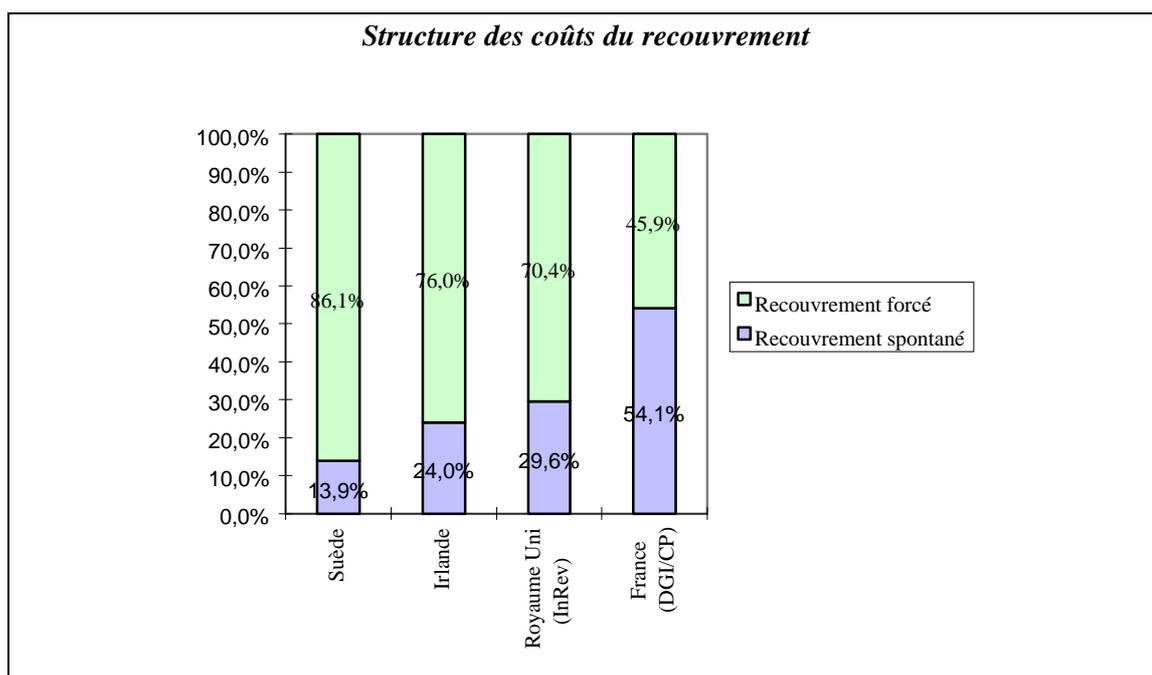
Or, on constate que, sur l'ensemble des administrations étudiées, hors France, la fonction recouvrement représente en moyenne une part des dépenses de l'ordre de 14,5%. En revanche, la France - et ce point explique en bonne partie sa mauvaise performance globale - consacre près du tiers (32,3%) des dépenses consacrées à ses administrations fiscales au seul recouvrement.

<sup>48</sup> Cf. annexe I pour la méthode utilisée et le détail des calculs. La précision des calculs effectués est sujette à la qualité des clefs analytiques utilisées par les différentes administrations fiscales visitées. Elle est également affectée par la différence de périmètre de la fonction « recouvrement » dans les différents pays.

<i>Part des coûts du recouvrement dans les coûts fiscaux</i>	<b>1997</b>
Allemagne*	15,0%
Canada	16,1%
Espagne	13,9%
Etats Unis	17,0%
Irlande	14,0%
Italie	17,9%
Pays Bas	12,2%
Suède	18,1%
Royaume Uni (IR)	12,7%
France (DGI/CP)	32,3%

\* Allemagne : extrapolation données OFD Munich  
Cf. annexe I pour le détail des données et sources

Il est possible d'aller plus loin, et d'essayer de **décomposer les coûts globaux de la fonction recouvrement en recouvrement spontané et recouvrement forcé**. On constate que l'ensemble des autres administrations, quelle que soit par ailleurs leur performance, consacrent moins d'un tiers des dépenses liées au recouvrement au recouvrement spontané, et plus des deux tiers au recouvrement forcé. Or, en France, **la proportion est inversée** : d'après le barème des charges de la CP et d'après une étude interne à la DGI consacrée aux recettes, plus de la moitié des effectifs se consacrent au recouvrement spontané, et 45% environ au recouvrement forcé.

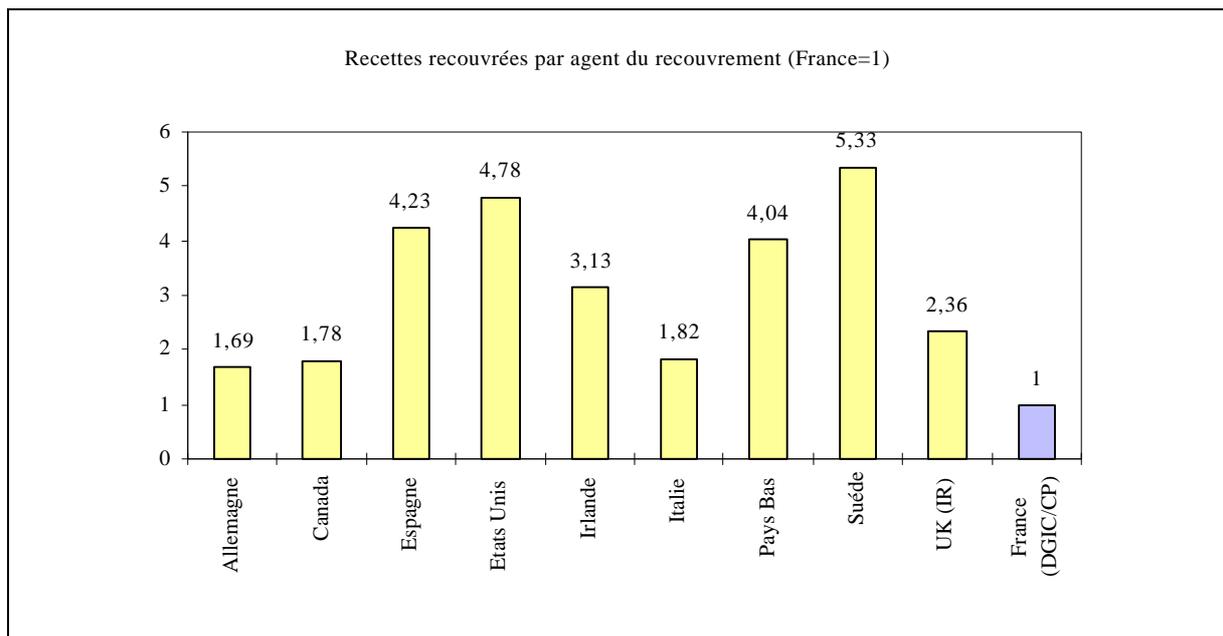


Les résultats de la France peuvent être utilement rapprochés des constats effectués ci-avant, sur l'absence d'industrialisation de la fonction « encaissement » en France, ainsi que sur la complexité globale de l'organisation du recouvrement, caractérisée par l'importance des liaisons et des circuits de documents papier entre services distincts<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> On trouvera en annexe 5 des ordigrammes (schémas d'organisation) retraçant l'organisation générale de l'assiette et du recouvrement dans des pays sélectionnés (France, Canada, Pays-Bas). Ces schémas font ressortir de façon graphique la spécificité de l'organisation française.

Un autre élément d'organisation peut contribuer à expliquer l'écart de coût entre la France et les autres Etats analysés en matière de recouvrement. **La pluralité des structures génère probablement des coûts de liaison et des pertes d'efficacité.** La pluralité des réseaux, ainsi que la séparation rigide entre assiette et recouvrement, suscite des difficultés pour les contribuables, particuliers et professionnels, qui doivent s'adresser à des interlocuteurs distincts. Elle induit des duplications de tâches et des coûts de coordination (recherche du renseignement etc.). **Au delà, le problème fondamental est l'incompatibilité des architectures informatiques, qui ne permet pas une circulation fluide de l'information, problème renforcé par l'âge désormais avancé et par la lourdeur des principales applications, qui ignorent entièrement les procédures « on line »** (architecture centralisée ; saisie généralement locale et traitement par lots avec un ou plusieurs jours de décalage). De ce fait, il n'existe pas de gestion conjointe d'un contribuable ayant plusieurs postes comptables comme interlocuteurs.

Enfin, en transposant l'analyse aux effectifs, il est possible de donner un indicateur - assez sommaire il est vrai - de productivité, en rapportant au nombre d'agents chargés de tâches de recouvrement le total des recettes (qu'elles soient spontanées ou forcées) encaissé par l'administration fiscale. Toutes les recettes ont été ramenées en francs français, afin de permettre une comparaison d'efficacité relative avec la France (exprimée par l'indice 1). Cet indicateur tient compte à la fois de la productivité des systèmes et de la taille relative des recettes recouvrées. On remarquera que sur l'ensemble des critères, la performance de l'administration allemande - pourtant globalement coûteuse - est assez favorable pour ce qui concerne la fonction recouvrement.



#### 4.1.2.2.2 La comparaison du volume des restes à recouvrer

Dans la plupart des pays qui disposent d'indicateurs de l'efficacité du recouvrement, la mesure de la performance privilégie une approche par les stocks : on mesure le volume du stock de restes à recouvrer en fin d'année et son évolution. L'indicateur le plus synthétique est celui qui mesure le rapport entre ce stock de restes et le total des recettes encaissées. Pour autant, il doit être utilisé avec de fortes précautions : il est en effet très sensible à la politique comptable de chaque administration fiscale, qu'il s'agisse des débits (ampleur des taxations d'office<sup>50</sup>) ou des crédits (politique d'apurement du stock par admission en non valeur).

La méthode utilisée est commentée en annexe. On indiquera seulement qu'on a retenu ici les restes par référence aux recettes nettes, comme pour le calcul des coûts<sup>51</sup>. Les restes ont été mesurés en général en fin d'année. Chaque fois que cela a été possible, on a mesuré l'évolution de ces restes par rapport à une date de référence. Enfin, les radiations de comptes (admissions en non valeur) sont indiquées en annexe<sup>52</sup>.

#### *Volume du stock cumulé de restes à recouvrer*

Niveau des RAR (1997)	Restes à recouvrer	Recettes totales nettes	RAR/Recettes nettes	Evolution des RAR (3 ans)
Royaume Uni (IR)	2 200	103 891	<b>2,1%</b>	-40,9%
Canada	10 200	193 754	<b>5,3%</b>	+22,8%
Suède	54 200	944 900	<b>5,7%</b>	+10,0%
Allemagne	32 897	544 791	<b>6,0%</b>	+10,5%
Pays Bas	15 675	250 878	<b>6,2%</b>	-4,7%
Espagne	932 045	14 160 133	<b>6,6%</b>	+8,0%
Irlande	1 329	13 963	<b>9,5%</b>	-67,4%
<b>France (DGI/CP)</b>	<b>215 000</b>	<b>1 524 000</b>	<b>14,1%</b>	<b>+14,9%</b>
Etats Unis	214 000	1 480 011	<b>14,5%</b>	n.d.
Italie	125 500	568 534	<b>22,1%</b>	n.d.
<i>Moyenne</i>			<b>9,2%</b>	

*En monnaie nationale (millions)*

*R.U : exclusion des créances contestées ; RAR : impayés depuis plus de 3 mois*

Cette comparaison met en évidence une concentration des performances de la majorité des administrations fiscales dans une zone où les RAR représentent entre 5% et 10% des recettes. On constate par ailleurs qu'une administration (non incluse dans l'échantillon) considérée comme l'une des plus efficaces au monde, *l'Inland Revenue* néo-zélandais, avait en 1997 un taux de RAR rapporté à ses recettes de 3,7%.

Trois administrations se caractérisent par des niveaux de RAR plus élevés : la France (14,1%), les Etats-Unis (14,5%) et surtout l'Italie (22,1%). En France, les RAR combinés de la DGI et de la CP ont augmenté de 45% en dix ans (le montant global DGI-CP s'établissait à 145 MdF en 1986, contre 211 MdF en 1996), alors que les URSSAF ont réussi à stabiliser leurs RAR à un niveau très inférieur (100 MdF environ).

<sup>50</sup> Le rapport irlandais indique que la réduction du stock de restes du Revenu a été due notamment à la baisse important des *estimates* (taxations d'office dans l'ignorance du vrai revenu taxable) infligées par les vérificateurs fiscaux.

<sup>51</sup> En France, les statistiques de la DGI retiennent les recettes brutes, sans doute plus représentatives de l'effort accompli, mais sans lien avec l'effet réel de l'action en recouvrement en termes financiers.

<sup>52</sup> La France apure environ 10% de son stock de RAR chaque année par de tels abandons ; en revanche, la Grande Bretagne et l'Allemagne en apurent plus de 20%.

Bien qu'aucune comparaison systématique n'ait pu être opérée, on constate (cf. rapports particuliers) que ces trois administrations souffrent d'une même difficulté spécifique au recouvrement des cotes complexes : dettes sur débiteurs en redressement ou liquidation judiciaire (cela ne peut étonner pour les Etats-Unis, où les lois sur la faillite sont très protectrices à l'égard du débiteur), et surtout problème de recouvrement des dettes fiscales issues d'un contrôle fiscal. A cet égard, les difficultés rencontrées par l'*IRS* américain sont de nature très comparable à celles des services fiscaux français<sup>53</sup>. En France, l'identification du recouvrement comme fonction séparée peut avoir pour conséquence la faible prise en compte par les services d'assiette et de contrôle des objectifs du recouvrement d'où l'absence de partage intégral de l'information détenue par ces services avec les services du recouvrement. Les agents de chaque grande fonction sont évalués en fonction de critères qui n'incitent pas à la prise en compte des contraintes des autres fonctions : ainsi, les vérificateurs sont évalués sur le montant des redressements effectués (sans considération du montant recouvré), tandis que les comptables, notamment à la DGCP, sont évalués d'après des taux de recouvrement hors contrôle fiscal<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Une enquête du GAO révèle que, sur une génération de notifications données, 100 dollars initialement notifiés se traduisaient, cinq ans après, par 25 dollars effectivement recouverts, au terme d'un processus de déperdition faisant intervenir les abandons de redressements, la suspension de poursuites sur des affaires encore en contentieux, et les difficultés du recouvrement forcé quand il est confronté à des dettes trop anciennes.

<sup>54</sup> La DGCP utilise 4 principaux taux pour analyser son activité de recouvrement : le taux brut (recettes totales y compris recettes d'ordre/prises en charge totales), le taux super net (taux brut, net des cotes faisant l'objet de suspensions légales ou administratives de poursuites), le taux « super net hors contrôle fiscal » et enfin le taux effectif (mesure réelle du rendement financier).

## 4.2 LES SERVICES AUX CONTRIBUABLES

Les services aux contribuables constituent le second processus opérationnel particulièrement analysé par la mission. La quasi-totalité des administrations visitées se fondent de plus en plus sur les préoccupations des contribuables pour définir leurs modalités d'organisation et les services qu'elles rendent (4.2.1). Il résulte de cette évolution culturelle un enrichissement graduel, mais important, de la gamme de services offerts et de la qualité du service rendu (4.2.2).

### 4.2.1 Une prise en compte croissante des préoccupations des contribuables

Un des principaux constats de la mission réside dans la prise en compte très importante, par les administrations fiscales jugées les plus performantes (Suède, Pays-Bas, pays anglo-saxons, Espagne) de la qualité du service rendu. Son amélioration semble ainsi avoir joué, dans ces pays, un rôle au moins comparable à l'objectif de réduction des coûts. Le service au public, ou plus spécifiquement aux contribuables, est qualifié, par les administrations fiscales anglo-saxonnes et nordiques, de service à la clientèle (*customer service*)<sup>55</sup>. L'administration fiscale néerlandaise, par exemple, ne parle que de « clients » pour désigner ses contribuables.

Dans des administrations fiscales plus traditionnelles, un tel parti pris peut surprendre. Il existe en effet une contradiction au moins apparente entre une démarche de service au contribuable et l'obligation fiscale : partout, dans les faits, le contribuable n'a ni le choix du paiement de l'impôt, ni de l'organisme auprès duquel il doit payer. Cette contradiction est renforcée par la culture traditionnellement répressive des administrations fiscales. Toutefois, la plupart des administrations fiscales visitées résolvent cette contradiction en faisant un lien direct entre le service aux contribuables (*customer service*) et la *voluntary compliance* (acceptation volontaire d'un contribuable à respecter ses obligations fiscales). Ce lien de fond entre la qualité du service au contribuable et la performance globale de l'administration fiscale est détaillé dans les remarques ci-après.

#### **4.2.1.1 Les facteurs justifiant la prise en compte croissante des préoccupations du contribuable**

##### 4.2.1.1.1 Les attentes du public en termes de niveau de service

Les attentes du public en termes de niveau de service se fondent sur le constat que les performances des administrations ont été perçues, depuis les années 1980, comme nettement en retard par rapport à celles que réalisent les organisations commerciales en matière de qualité du service rendu. Habitué à traiter avec des organismes fournissant un haut niveau de service (institutions financières, prestataires de services de grande consommation), les consommateurs ne comprennent pas que les services publics ne soient pas à même de fournir un service de qualité équivalente, et à offrir un aussi bon niveau d'accessibilité. De telles attentes sont soit exprimées directement, soit par l'intermédiaire de relais politiques.

---

<sup>55</sup> On notera que les « clients » de l'administration fiscale ne sont pas les seuls contribuables : cette notion comprend aussi les conseillers fiscaux, les tiers redevables d'impôts etc.

Une telle pression politique en faveur d'une amélioration de la qualité du service rendu est très caractéristique de l'Irlande, du Royaume-Uni et des pays d'Europe du Nord. Elle se caractérise par la volonté d'aligner progressivement les services publics sur les standards de qualité du secteur concurrentiel, volonté exprimée clairement par les responsables politiques<sup>56</sup>.

Ces standards peuvent être résumés par les points suivants :

- prise au sérieux de la fonction « service au contribuable », ce qui veut dire :
  - reconnaissance de sa place dans l'organisation, à un haut niveau décisionnel
  - unification et standardisation de la qualité des niveaux de service à travers l'ensemble de l'organisation ;
- utilisation intensive des technologies de l'information pour faire en sorte que des agents de qualification moyenne puissent offrir un haut niveau d'expertise et de service aux contribuables ;
- développement et enrichissement des services téléphoniques et électroniques.

A ces standards s'ajoute une exigence particulière aux services publics : l'incompréhension croissante des « clients » de l'administration envers la fragmentation des services administratifs. Là aussi, c'est au Royaume-Uni, avec le projet de *government services centers* transversaux à toutes les administrations, que la réponse à cette demande du public paraît la plus avancée.

#### 4.2.1.1.2 Le lien entre la qualité du service et la « compliance » (observation des obligations fiscales).

On renverra ici aux analyses de la partie 3 du rapport. La « *compliance* », élément clef de la stratégie de la plupart des administrations fiscales visitées, justifie que le fisc accroisse très fortement son niveau de service offert aux contribuables honnêtes et respectueux de leurs obligations, dans le but de réduire les erreurs non intentionnelles de ces derniers et d'accroître par là même les rentrées fiscales.

#### 4.2.1.1.3 L'exemple italien : l'utilisation des attentes du public comme levier de réforme de l'administration fiscale

Dans plusieurs administrations fiscales, et notamment au Royaume-Uni, le *customer service* a été imposé à l'administration, dans le cadre d'une pression politique forte sur les administrations, qui doivent à la fois augmenter leur efficacité, accroître leur productivité et réduire leurs coûts<sup>57</sup>.

Une telle utilisation de la demande du public comme levier de réforme se retrouve aujourd'hui à l'œuvre en Italie. Face à une situation de départ fortement dégradée (retard d'au moins 7 ans mis par l'administration à rembourser les crédits d'impôts au contribuable, culture bureaucratique et autoritaire etc.), l'administration fiscale italienne a fait un diagnostic sincère et très précis de ces insuffisances : ses plans de réforme actuellement en cours visent à la faire passer d'une situation d'administration de commandement à une administration de service.

---

<sup>56</sup> « Je souhaite obtenir une disponibilité des services publics 24 heures par jour, 7 jours par semaine, 52 semaines par an ». (Tony Blair, mars 1998). « Si les gens ont la possibilité de faire des achats et des opérations bancaires 24 heures par jour, je ne vois pas pourquoi ils ne pourraient pas utiliser les services publics de la même façon » (David Clark, Ministre du Service Public, mars 1998).

<sup>57</sup> L'accent sur le « *customer service* » ne se traduit pas, dans ces pays, par l'octroi de moyens supplémentaires, bien au contraire.

#### 4.2.1.2 La fonction « service aux contribuables » joue souvent un rôle clef dans la stratégie et l'organisation des administrations fiscales

##### 4.2.1.2.1 Des choix d'organisation et des poids différents

###### 4.2.1.2.1.1 Le poids de la fonction

Le poids de la fonction « services aux contribuables » dans les charges globales des administrations fiscales est difficile à évaluer, soit en raison de l'identification plus ou moins précise de la fonction, soit parce que les périmètres qui lui sont assignés varient fortement. Ainsi, les administrations fiscales française<sup>58</sup> et allemande sont-elles les seules de l'échantillon à ne pas avoir de fonction « service aux contribuables » identifiée, que ce soit dans les coûts, dans les effectifs, ou dans l'organisation générale. Une telle situation existait au Royaume-Uni avant 1992, date avant laquelle le *Revenue* n'affichait aucune politique particulière en ce qui concerne les contribuables « normaux » ou « conformes » (*compliant*).

Les analyses faites dans les rapports particuliers permettent d'estimer à une part de 6% (en Suède), 8% aux Etats-Unis à 10% (Canada<sup>59</sup>) la part des services dans les charges des administrations fiscales qui valorisent cette fonction.

###### 4.2.1.2.1.2 L'organisation de la fonction

###### 4.2.1.2.1.2.1 Le service aux contribuables est en général une mission transversale, à laquelle participe toute l'administration fiscale

C'est aux **Etats-Unis** que l'identification de la fonction « *customer service* » est la plus ancienne : dès 1974, elle est devenue une fonction opérationnelle identifiée dans l'organigramme et dans la décomposition des coûts ; en 1989, elle a été placée sous la responsabilité d'un *assistant commissioner* (directeur général adjoint).

L'organisation de la fonction « service aux contribuables » dans les administrations visitées est en général la suivante :

- présence d'une **structure légère au niveau central** (direction transversale, ou direction « clientèle » intégrée à chaque direction opérationnelle), chargée des études, de la mesure de la performance, de la stratégie et, en général, de la communication grand public de l'administration fiscale ainsi que de la gestion du site Internet. Cette structure centrale est éventuellement complétée par une structure plus informelle par « groupes de projet » (comme aux Pays-Bas)<sup>60</sup>. On retiendra surtout que, dans la plupart des administrations visitées, l'un des cinq ou six dirigeants principaux de l'administration fiscale est chargé spécifiquement des relations avec la clientèle. Il doit - comme au Canada - jouer le rôle d'« avocat » du contribuable-client dans toutes les décisions, stratégiques et opérationnelles, de l'administration fiscale ;

---

<sup>58</sup> En France, dans le seul document public de la DGI exposant les missions des administrations fiscales et tentant d'affecter les moyens aux missions (budget de programme), document d'ailleurs disparu en 1997, le « service aux contribuables » n'est pas considéré comme un « programme ». En revanche, la « lettre du directeur » de novembre 1998 a inclus les « relations avec les usagers » parmi les trois orientations stratégiques de la DGI. Dans l'autre administration fiscale majeure, la DGCP, la notion de service au public ne fait pas l'objet d'axes stratégiques ni d'indicateurs de gestion.

<sup>59</sup> Durant la saison déclarative, mais 7% hors saison.

<sup>60</sup> Des équipes associant experts et agents de *front line* (guichet ou téléphone) sont constituées sur des thèmes précis afin d'affiner la réponse du *Belastingdienst* aux attentes de ses clients.

- le cas échéant, création de **centres d'appel nationaux** chargés de l'information et de l'assistance téléphoniques aux contribuables (cf. infra) ;
- **création d'unités d'accueil professionnalisées** (accueil direct ou téléphonique) dans les services de base, qui peuvent être soit un réseau séparé (tels les 308 « *tax enquiry centers* » du Royaume-Uni), soit, plus généralement, des services des bureaux locaux. Ceux-ci sont le plus souvent organisés selon une structure *front office* (accueil du contribuable) / *back office* (gestion de l'impôt). Ainsi, dans la plupart des administrations fiscales performantes, le contribuable a un interlocuteur unique pour l'ensemble de ses problèmes fiscaux (assiette ou recouvrement) : ce contact clientèle<sup>61</sup> constitue le point d'entrée unique du contribuable dans ses relations avec le fisc ; il peut référer les demandes spécifiques du contribuable aux spécialistes des questions de contrôle fiscal, d'assiette ou de recouvrement.

**Ce rapide résumé de l'organisation de la fonction « service aux contribuables » ne doit pas occulter le caractère transversal et global de cette fonction.** En effet, les administrations fiscales jugées les plus performantes par la mission ne considèrent pas cette fonction comme étant cantonnée à une structure particulière (guichet, ou accueil téléphonique). Il s'agit au contraire pour elles d'une exigence globale, qui doit être prise en compte dans tous les processus au travers desquels l'administration fiscale est amenée à être en contact avec ses contribuables et autres « clients ». Selon l'expression des Canadiens, le service au contribuable participe d'une mission transversale de « **facilitation** » (il s'agit d'aider les contribuables à remplir leurs obligations fiscales) qui prend en écharpe toute la chaîne de gestion de l'impôt, depuis la définition des procédures fiscales et des formulaires, en passant par la mise en place de services d'assistance et d'information reliés aux principales procédures (gestion des déclarations et des paiements), jusqu'au suivi des réclamations en aval.

#### 4.2.1.2.1.2.2 Une exigence commune : la professionnalisation des relations avec les contribuables

Dans les administrations fiscales les plus avancées, la fonction de service au contribuable, d'information et d'assistance est prise très au sérieux. Cela implique une professionnalisation de l'accueil des contribuables.

Au **Royaume-Uni**, le *Revenue* organise des formations spécifiques à l'accueil du public, direct ou téléphonique, ainsi que des concours internes en matière de qualité de service, dont les résultats sont cités dans le rapport annuel. Cette professionnalisation va de pair avec une démarche qualité : ainsi, certaines unités du *Revenue* en rapport avec le public se sont engagées dans une démarche de certification ISO de leur qualité de service.

Dans les autres administrations fiscales qui ont entamé un processus d'amélioration du service, un même mouvement de professionnalisation de la fonction peut s'observer : il passe par la diffusion de guides, de codes de pratiques, par l'organisation de séminaires visant à diffuser à l'intérieur les meilleures pratiques, etc.

---

<sup>61</sup> *Account Executive* aux Pays-Bas, *Business Desk* au Canada.

Cette démarche de professionnalisation comprend un préalable, et deux volets :

- en préalable, elle implique que le service au contribuable est une **activité qui peut être mesurée et organisée, et qui doit donc sortir du stade artisanal** : ainsi, dans plusieurs pays, la durée des conversations des agents répondant au téléphone est mesurée, et reliée au type de problème dont ils ont eu à s'occuper ; aux Etats-Unis, des gestionnaires automatiques de files d'attente au guichet permettent de mesurer le temps d'attente effectif des contribuables, mais aussi et surtout de doter la fonction « service aux contribuables » d'un système d'information de gestion : les temps d'attente des contribuables sont en effet distingués selon le type de service souhaité (payer à la caisse, obtenir un certificat etc.), ce qui sert en partie à évaluer les agents, mais également à optimiser l'allocation des ressources humaines à la fonction accueil d'une façon moins aveugle ;
- le premier volet de cette démarche de professionnalisation concerne **la formation et la requalification des agents directement en contact avec le public** afin de les mettre à même de répondre directement à la plupart des demandes d'information et d'assistance formulées par les contribuables. Pour répondre à cette exigence, l'administration fiscale élabore des fichiers de réponses types à des questions fiscales concrètes<sup>62</sup>, ou met à la disposition des agents des outils informatiques d'aide à la demande d'information (élaboration prévue d'un système expert d'aide à la demande d'information au Royaume-Uni et aux Etats-Unis). Les réponses aux demandes des contribuables sortent du stade de l'improvisation : au Canada dès aujourd'hui, aux Etats-Unis en 1999, les réponses aux requêtes types transmises aux agents des centres d'appel reposeront sur un texte standardisé ;
- ce premier volet est souvent complété par **l'orientation rapide des demandes les plus complexes vers des services spécialisés**, qui seront à même d'y répondre dans les meilleures conditions de délais et d'exactitude. Le programme espagnol INFORMA a institué une procédure de centralisation des questions complexes dans une unité composée de 15 à 20 agents hautement qualifiés. Le système américain des centres d'appel permet, quant à lui, l'orientation d'appels relatifs à des questions techniques vers des centres de réponse spécialisés par thèmes.

#### 4.2.1.2.2 Une fonction intégrée à la stratégie et à la gestion courante des administrations fiscales

##### *4.2.1.2.2.1 Les chartes du contribuable*

Les chartes du contribuable, qui se sont diffusées dans les administrations fiscales à partir de 1985 (première charte canadienne), constituent le premier point d'ancrage de la fonction « service à la clientèle » dans la stratégie et dans la marche ordinaire des administrations. Seuls deux pays (Italie et Allemagne) ne disposent à l'heure actuelle d'aucune forme de charte du contribuable<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Cas de l'Espagne, avec le programme INFORMA, qui vise à améliorer la qualité de l'information délivrée aux contribuables. Le programme met à la disposition des agents en relation avec les contribuables une base de données contenant près de 5000 questions-réponses.

<sup>63</sup> La Suède n'a pas de charte au sens strict, mais a établi des principes généraux de comportement à l'égard du contribuable. L'Italie envisageait fin 1998 la rédaction d'une charte.

On repère, dans presque tous les pays, deux générations de chartes du contribuable :

- les chartes les plus anciennes se contentent d’instituer des « **droits-garanties** » au profit des contribuables (obligation de motivation, encadrement des pouvoirs de contrôle de l’administration fiscale). La charte française du contribuable vérifié - qui se limite au domaine particulier du contrôle fiscal - est assez représentative de cette première génération ;
- la nouvelle génération de chartes, qui s’inspire de l’exemple de la charte du citoyen britannique (*Citizen’s Charter*) de 1991, valable pour l’ensemble des services publics, va plus loin, en créant au profit des contribuables des « **droits-engagements à un service de qualité** ».

**L’exemple britannique** est probablement le plus achevé. La Charte du Contribuable (« *taxpayer’s charter* »), rédigée au début des années 1990, est désormais au frontispice de tous les documents publiés par le Revenue. Cette charte concerne le contribuable « normal », et non, par exemple, les seuls droits du contribuable en situation de contrôle fiscal. **La charte est une déclaration des droits mais aussi des devoirs du contribuable** ; elle constitue surtout une liste d’engagements (la courtoisie, l’efficacité...) qui s’imposent à l’administration fiscale<sup>64</sup>.

### *La charte du contribuable*

<i>Vous être en droit d'attendre du Revenue :</i>	
<b>un traitement équitable</b>	
	par un règlement impartial de vos affaires fiscales par une détermination de votre impôt strictement respectueuse de la loi par l'égalité de traitement
<b>une aide</b>	
	pour vous aider à régler vos affaires fiscales pour comprendre clairement vos droits et obligations par la fourniture de formulaires et de documentations simples par la fourniture d'informations dans nos services en étant en permanence courtois et poli
<b>un service efficace et efficient</b>	
	en réglant vos affaires fiscales rapidement et exactement en préservant strictement le secret de vos affaires en utilisant l'information qui vous concerne dans le strict cadre de la loi en minimisant les coûts induits pour vous par le respect de la loi en maîtrisant nos coûts
<b>une action responsable de notre part</b>	
	par la définition de standards de performance et la publication de nos résultats réels au regard de ces standards
<b>en cas d'insatisfaction</b>	
	nous vous dirons exactement comment vous plaindre vous pouvez demander un nouvel examen de votre dossier vous pouvez faire appel à un tribunal indépendant votre député peut transmettre votre plainte au médiateur (ombudsman)
<b>en retour, nous attendons de vous</b>	
	d'être honnête de nous donner une information exacte de payer vos impôts dans les délais impartis

<sup>64</sup> La Charte du Contribuable est complétée par 11 codes des pratiques et des guides des procédures publiés, concernant des domaines spécifiques de l’activité du Revenue. Celui-ci s’engage, dans chaque code, sur des règles de conduite et des normes de qualité. A titre d’exemple, le code relatif à l’instruction des réclamations impose aux agents du fisc de traiter autant que possible directement les réclamations (pas de « passage de témoin »...) et de traiter les contribuables plaignants « comme ils souhaiteraient qu’on traite leur mère ».

#### 4.2.1.2.2.2 Une fonction identifiée dans le plan stratégique et dans les indicateurs

Les chartes constituent un mode privilégié d'inscription de l'exigence de service de qualité dans la stratégie globale des administrations fiscales. Elles sont en général complétées par une intégration de cette fonction parmi les principaux axes stratégiques des organismes. Le service client sera soit un axe parmi d'autres, soit, comme aux Etats-Unis depuis la réforme de l'IRS entamée en 1997, l'axe principal du plan stratégique. En Suède, le service aux contribuables constitue l'un des six axes clefs de la stratégie du RSV, construite sur la recherche de l'équilibre entre le contrôle des contribuables et le service rendu

Toutes les administrations fiscales performantes intègrent la qualité du service au contribuable dans leurs indicateurs (cf. infra 5, partie sur les systèmes de pilotage), là aussi à des degrés variables. Ainsi, 7 des 23 indicateurs de gestion clefs du groupe RSV suédois concernent le service au contribuable, soit près du tiers du nombre total. Au **Royaume-Uni**, 6 des 30 indicateurs principaux ressortissent au *customer service* : réponse au courrier en moins de 28 jours, réponse aux appels téléphoniques en moins de 30 secondes, réception des visiteurs en moins de 15 minutes, etc. Le tableau ci-dessous met en évidence les objectifs affichés et les résultats obtenus sur les principaux indicateurs.

#### Indicateurs de gestion 1998/1999 en matière de qualité de service

objectifs de gestion	objectif	résultat	objectif
	1997/1998	1997/1998	1998/1999
exactitude dans la détermination de la dette fiscale (schedule E) toutes procédures confondues	93%	95%	95%
envoi d'une réponse à l'ensemble des demandes écrites des contribuables dans un délai maximal de 28 jours (en %age du total des demandes)	75%	74%	75%
réception des visiteurs dans les "tax inquiry centers" dans les 15 minutes de leur arrivée (en %age du total des visiteurs)	94%	97%	94%
réponses aux appels téléphoniques des contribuables dans un délai maximal de 30 secondes (en %age des appels)	90%	89%	90%

**L'administration fiscale néerlandaise** compte parmi ses 6 indicateurs principaux les résultats du **sondage annuel** réalisé sur son image auprès des contribuables, classés par groupes de clientèles (particuliers, petites et grandes entreprises, usagers des services douaniers, conseillers fiscaux et experts comptables). Ce sondage annuel, baptisé *fiscal monitor* est organisé en fin d'année depuis 1994. Les questions portent sur la satisfaction quant au niveau de service offert par le *Belastingdienst*. Le rapport indique que les notes obtenues par le fisc (6,9 sur 10) se rapprochaient de celles des banques, et dépassaient nettement celles des services municipaux. Mais des questions spécifiques sont aussi consacrées au sentiment général des contribuables par rapport à la fiscalité, et à leur compréhension de la nécessité de payer des impôts : ces questions sont censées mesurer l'effet en profondeur de l'action du *Belastingdienst* en termes de *compliance*.

Le tableau ci-dessous mesure l'évolution récente de la satisfaction des usagers néerlandais sur quelques questions.

<i>Indicateurs de satisfaction</i>	Particuliers		Entreprises	
	1994	1997	1994	1997
1 - Accessibilité des services	73%	84%	55%	61%
2 - Clarté des lettres et formulaires	25%	20%	27%	29%
3 - Rapidité des procédures	35%	74%	41%	58%
4 - Avez-vous eu à vous plaindre?	5%	5%	7%	7%

#### 4.2.1.2.3 Une fonction qui s'appuie sur la connaissance de la « clientèle » et sur la communication en direction des contribuables

##### *4.2.1.2.3.1 Une connaissance affinée des contribuables*

La **consultation** des contribuables sur les procédures de l'administration est largement pratiquée. Ainsi, au **Canada**, le Revenu a des groupes de consultation de contribuables (notamment petites entreprises, handicapés et personnes du troisième âge). Leur consultation a pour but de favoriser l'individualisation du service rendu. Un comité consultatif des grandes entreprises a été institué, qui associe représentants des associations professionnelles et de l'association des comptables, qui est géré par la direction générale des vérifications.

Au delà de cette consultation en amont, les administrations fiscales les plus avancées s'attachent à **mieux connaître les attentes de leurs « clients » en matière de services**, en utilisant tous les instruments possibles. Cette nouvelle fonction est confiée, dans la nouvelle organisation du *Revenue* irlandais, à une structure qui porte le titre éloquent de *market research* (études de marché).

Pour mener à bien cet objectif de connaissance affinée des contribuables, les administrations fiscales doivent exploiter des données issues à la fois de sources :

- **externes** (sondages, enquêtes de satisfaction, comparaison avec d'autres organisations publiques ou privées...);
- **internes** (exploitation des plaintes et réclamations, retour d'expérience sur les contacts téléphoniques avec les contribuables, utilisation de l'entrepôt de données<sup>65</sup>...).

---

<sup>65</sup> Cf. infra technologies de l'information.

Le *Revenue* britannique a effectué pour la première fois un sondage national auprès des contribuables en 1992 et considère que ce sondage a joué un rôle important dans la formulation de ses objectifs en matière de qualité de service. Le département s'est ainsi rendu compte que les contribuables voulaient d'une certaine manière minimiser le contact avec le *Revenue*, et souhaitaient un règlement immédiat (en une seule fois) et rapide de leurs affaires fiscales. Les résultats des sondages sont normalement utilisés pour modifier les procédures de gestion (suite au sondage 1996, le *Revenue* indique par exemple désormais vouloir améliorer l'ergonomie et la lisibilité de ses formulaires et de ses imprimés informatiques, et améliorer la qualité de la rédaction des courriers adressés aux redevables). De la même façon, une unité spécialisée (*forms unit*) a été ainsi montée en 1996 suite au sondage pour tester tous les nouveaux supports du *Revenue* sur un public-test, en vue de simplifier les déclarations<sup>66</sup>. Enfin, l'information issue des contacts téléphoniques est en outre considérée comme susceptible de donner en temps réel une bonne connaissance de toute l'activité du *Revenue* (exemple : connaissance immédiate du caractère simple ou complexe d'une nouvelle procédure)<sup>67</sup>.

Dans tous les cas, cette connaissance affinée des contribuables doit aboutir à rétroagir sur les procédures de l'administration fiscale, voire sur l'allocation des ressources entre les différentes unités. C'est ainsi que le **suivi des réclamations**, à l'amélioration duquel travaillent plusieurs administrations visitées, constitue une fonction stratégique, par l'importance des informations qu'il permet d'apporter sur la qualité et l'adaptation des procédures suivies. En 1998, le *Revenue* irlandais a mis sur pied un système informatisé de gestion et de suivi des plaintes et réclamations, ainsi qu'une structure chargée d'exploiter des questionnaires (enquêtes de satisfaction, remarques diverses sur l'accueil) remplis par les usagers des services de base. Ce suivi, pour être efficace, peut s'accompagner de dispositifs de contrôle externe : l'*IRS* s'apprête à créer, dans chaque district, un « *citizen advocacy panel* » (groupe de contribuables bénévoles), qui sera informé de l'ensemble des plaintes, pourra saisir l'avocat des contribuables et suivre les suites données par l'*IRS*.

#### 4.2.1.2.3.2 La stratégie de communication en direction des contribuables

Toutes les administrations fiscales pratiquent, à des degrés divers, une forme de communication institutionnelle en direction des contribuables : cette communication se concentre, en général, sur la saison de la déclaration de l'impôt sur le revenu.

Un des constats de la mission est que les administrations fiscales les plus avancées disposent d'une véritable stratégie de communication grand public très élaborée et dotée d'une continuité dans le temps.

L'exemple **néerlandais** est particulièrement significatif. La communication du *Belastingdienst* se caractérise particulièrement par :

- **l'utilisation d'un slogan axé sur les valeurs de service au client de l'administration fiscale** : « *We cannot make it more pleasant but we can make it easier* »<sup>68</sup>, qui se retrouve sur l'ensemble des supports de communication de l'organisme ;

---

<sup>66</sup> A titre d'exemple, il suffit désormais d'un seul document d'immatriculation pour les travailleurs indépendants commun au *Revenue*, à *Customs & Excise* et à la *Contributions Agency*.

<sup>67</sup> Le projet « Il faut que le contact compte » (*making contacts count*) a pour objet d'intégrer dans l'information de gestion le suivi des contacts avec les contribuables (identification des formulaires posant le plus de difficultés, profilage des conversations téléphoniques...).

<sup>68</sup> « Nous ne pouvons pas vous rendre la vie plus agréable, mais nous pouvons vous rendre la vie plus facile ».

- **une vraie stratégie de communication grand public par le biais de spots télévisés**<sup>69</sup>. Ces publicités sont bien conçues, dans un registre humoristique, et aisément identifiables (utilisation des mêmes acteurs depuis plusieurs années, reprise du slogan etc.). Elles mettent en scène le type de service que l'administration fiscale vise à apporter, et se déroulent selon le même schéma : un contact téléphonique entre un contribuable demandeur d'informations, et son contact clientèle au centre des impôts, qui lui apporte l'information demandée. On peut distinguer trois types de contenu dans cette stratégie de communication.

En premier lieu, certaines publicités ont pour but de construire et d'entretenir l'image (*corporate identity*) de l'administration fiscale, comme organisation moderne et *customer friendly* : ainsi, un spot met en scène l'administration fiscale de l'avenir, qui reposera sur la communication entre le contribuable (à son domicile) et le contact clientèle (au centre des impôts), s'échangeant des informations par vidéo-conférence.

Un deuxième type de publicité vise à communiquer sur un contenu concret : ainsi, l'administration fiscale a pris le parti de communiquer sur les « événements fiscalement importants » pour les particuliers : le mariage, l'achat d'une voiture<sup>70</sup>, la création d'une entreprise individuelle.

Enfin, d'autres campagnes de publicité, plus ciblées, sont organisées à l'occasion de la saison déclarative. Elles se concluent par le rappel des numéros d'appel gratuits par le *Belastingdienst*. Au vu des publicités diffusées en 1998, l'image donnée par ces supports de communication de l'administration fiscale est peu différente de celle d'une grande société privée de prestation de services (type services financiers, ou téléphonie mobile).

Ces campagnes sur support national sont relayées par des actions de communication au plan local. Ainsi, la division « grands groupes » ainsi que certains bureaux locaux en relevant organisent plusieurs rencontres chaque année avec les organisations professionnelles, syndicats, conseils fiscaux et autres groupes d'intérêt, afin de leur exposer les buts et les méthodes du *Belastingdienst*, de discuter de la législation fiscale et de noter les critiques.

On trouve un même effort de communication externe en **Espagne**, avec la réalisation de trois « campagnes institutionnelles », c'est-à-dire recourant aux grands médias nationaux et régionaux (presse, radio, TV), l'une en mars sur les résultats du recouvrement et la situation des remboursements, la seconde en juin, sur les services offerts et la troisième en septembre, sur la fraude fiscale et les résultats de la lutte contre celle-ci. Ces campagnes représentent un budget de l'ordre de 40 MF / an.

---

<sup>69</sup> Aux Pays-Bas, un volume déterminé d'espaces publicitaires est réservé aux administrations publiques.

<sup>70</sup> Pour le paiement de la taxe sur les véhicules et la déduction - largement pratiquée - des frais kilométriques.

## 4.2.2 Un enrichissement permanent des services offerts

### 4.2.2.1 Les principaux services offerts

#### 4.2.2.1.1 La fonction « service au contribuable » recouvre des services diversifiés

La fonction « service au contribuable » constitue, on l'a vu, une dimension globale de l'action des administrations fiscales : la dimension de « facilitation » du respect des obligations fiscales. Elle recouvre donc des types de services très diversifiés : chaque processus de base est relié à une fonction de support « service au contribuable », qui peut utiliser un ou plusieurs vecteurs distincts (« médias »). Le tableau ci-dessous reprend les principales composantes de la fonction identifiées auprès des organisations les plus performantes.

<b>Processus de l'administration fiscale</b>	<b>Type de service</b>
<p><i>"Compliance"</i></p> <p>Objectif stratégique de l'administration fiscale Améliorer le respect des obligations fiscales</p>	<p><i>Pédagogie et prévention</i></p> <p><b>Communication externe globale (médias, Internet...)</b>  <b>Pédagogie de l'impôt (école)</b>  <b>Visites de terrain (particuliers, entreprises ...)</b></p>
<p><i>Définition des procédures fiscales</i></p>	<p><i>Simplification</i></p> <p><b>Consultation des contribuables sur les procédures</b>  <b>Simplification des formulaires</b></p>
<p><i>Traitement des déclarations et des paiements</i></p>	<p><i>Information des contribuables</i></p> <p><b>Information générale sur les obligations fiscales</b>                      (par le plus grand nombre de vecteurs possibles : brochures, spots télévision, numéros gratuits à serveurs vocaux, contact avec un agent spécialisé, Internet, information de proximité etc.)</p> <p><b>Information personnalisée du contribuable sur sa situation</b>                      Consultation "on line" du compte du contribuable                      - soit directement : (Internet, serveur vocal ou borne interactive)                      - soit par l'intermédiaire d'un agent du fisc (en général, par téléphone)</p> <p><i>Assistance aux contribuables</i></p> <p><b>Aide au renseignement des déclarations</b>                      Service de proximité ou téléphonique  <b>Assistance aux contribuables en difficulté (délais de règlement, etc.)</b></p> <p><i>Moyens modernes de déclaration et de paiement</i></p> <p>Télé-chargement des formulaires                      Création de services de télé-déclaration et télé-paiement                      Publicité sur ces services</p>
<p><i>Règlement des différends</i></p>	<p><i>Suivi des plaintes et réclamations des contribuables</i></p> <p>Résolution rapide des problèmes                      Exploitation des plaintes pour mettre en évidence les défauts de qualité</p>
<p><i>Management et pilotage</i></p>	<p><i>Mesure de la performance de la fonction "service à la clientèle"</i></p> <p><b>Mesure de la satisfaction des clients</b> (sondages)  <b>Mesure de la qualité du service rendu</b> (indicateurs, mesure indépendante de l'exactitude des informations fournies aux contribuables ...)  <b>Retour d'information</b> : propositions de simplification de la législation fiscale</p>

Les paragraphes suivants font un bilan sommaire des services existants dans les administrations fiscales visitées, en les appréhendant soit par type de service (prévention...), soit par type de technique utilisée (téléphone, Internet...).

#### 4.2.2.1.2 Le service au contribuable intègre une démarche pédagogique et préventive

Il existe dans plusieurs pays (Etats-Unis et Canada, notamment), des actions de pédagogie de l'impôt, menées aussi bien à l'école (directement, ou par le relais des professeurs, pour lesquels l'administration fiscale prépare des « kits » pédagogiques), qu'auprès des entreprises et des particuliers (programmes de « visites communautaires », menées par des agents du fisc ou par des volontaires), et enfin en direction de la société dans son ensemble (campagnes de communication).

##### *4.2.2.1.2.1 La pédagogie de l'impôt*

C'est aux **Etats-Unis** que l'action pédagogique est la plus développée : elle se traduit par des conventions avec le système éducatif, et par une présence des représentants de la division « *customer service* » de l'*IRS* dans les salons et congrès de professeurs. L'*IRS* prépare, et remet régulièrement à jour, un matériel pédagogique spécifique. La création d'un site Internet destiné aux enfants et aux adolescents (TAXI) s'intègre dans la même démarche : la pédagogie pratiquée a pour but à la fois de présenter de façon simple les obligations fiscales, et de renforcer la légitimité de l'impôt en montrant aux élèves le lien entre les prélèvements et le fonctionnement des services publics.

Ce type d'action, également pratiqué au Canada, existe aussi en Espagne, où l'agence fiscale a des accords avec l'Education nationale pour dispenser un enseignement comprenant une série de cours sur les bases du système fiscal aux élèves de 13/14 ans.

##### *4.2.2.1.2.2 La prévention et l'assistance aux contribuables*

La pédagogie de l'impôt participe d'une action de long terme sur les normes culturelles qui régissent l'attitude de la société en général face au respect des obligations fiscales. Elle peut être prolongée par une **action de prévention et d'assistance** en direction des publics plus spécifiques : ces actions sont baptisées par l'*IRS* « éducation du contribuable ». Les Etats-Unis, le Canada, l'Espagne et l'administration fiscale néerlandaise ont des programmes personnalisés d'aide à la déclaration, dirigés notamment vers les populations les moins éduquées. Ces programmes font largement appel, notamment aux Etats-Unis, à des bénévoles, retraités de l'administration fiscale ou simples citoyens ; l'*IRS* assure également de véritables cours de fiscalité et de comptabilité au bénéfice, notamment, des créateurs d'entreprises nouvelles.

C'est peut-être en **Espagne** que cette démarche est la plus significative, sous la forme du **programme PADRE** : pour inciter les contribuables à accomplir volontairement leurs obligations fiscales, l'administration remplit la déclaration des contribuables qui le sollicitent, lesquels n'ont plus, sur rendez-vous, qu'à passer la signer. Il leur permet aussi de compléter leurs déclarations de revenus sur une disquette préformatée ou par téléphone, pour les contribuables utilisant le modèle de déclaration simplifié. 58 % des déclarations d'impôt sur le revenu ont été souscrites sous cette forme en 1997, soit 7,1 M de déclarations. Ce service est rendu soit directement, soit par l'intermédiaire d'entités collaboratrices (assimilables aux centres d'assistance fiscale italiens et français), qui sont notamment les établissements bancaires participant au recouvrement.

Les **visites d'entreprises**, notamment nouvelles, par des inspecteurs des impôts, sont particulièrement développées en Irlande (visite systématique d'un inspecteur des impôts lors de l'immatriculation d'une entreprise) et au Canada (plus de 20.000 visites par an). Cette activité mêle une dimension de service rendu aux entreprises (informations générales sur les obligations fiscales, conseils sur le type de service le plus adapté) et une dimension de contrôle, ou plus précisément de prévention de la fraude. Ainsi, en Irlande, les éléments repérés lors de la première visite (voire le refus de la visite par le contribuable) sont immédiatement transcrits sur le dossier informatique du contribuable, et servent à affiner son profil de risques (qui détermine sa probabilité d'être sélectionné pour un contrôle fiscal, ou pour un suivi en temps réel de ses paiements).

Au fur et à mesure que les administrations fiscales se professionnalisent et deviennent plus proches de leurs « clients », un risque nouveau apparaît : celui de voir leur activité évoluer vers le conseil, ce qui pose des problèmes ne serait-ce qu'au regard de la concurrence ainsi faite aux conseillers fiscaux privés<sup>71</sup>.

#### 4.2.2.1.3 L'usage massif du téléphone change la conception de la proximité

##### *4.2.2.1.3.1 Le développement des services téléphoniques*

###### 4.2.2.1.3.1.1 Le rôle privilégié du téléphone comme moyen de contact

On constate à l'heure actuelle, une tendance assez générale des administrations fiscales (à laquelle, une fois de plus, l'Allemagne, l'Italie et la France font exception) à assurer une part grandissante des services d'information et d'assistance aux contribuables :

- par téléphone ;
- et selon des méthodes de plus en plus « industrielles ».

**Dans toutes les administrations fiscales visitées** (sauf l'Allemagne et l'Italie), **le téléphone est actuellement le point de contact privilégié entre les contribuables et l'administration fiscale**. Dans la mesure où le téléphone permet, par nature, de traiter un plus grand nombre de demandes que le contact direct au guichet, l'usage de cet instrument modifie profondément la notion de proximité, et permet aux administrations fiscales d'alléger leur présence sur le terrain.

Le développement des services téléphoniques aux contribuables doit répondre à la fois à des impératifs d'accessibilité, (d'où le recours à des indicateurs, tel au Canada le principe « 80/20 » : 80% des appels des contribuables doivent atteindre un agent dans les 20 secondes) et de qualité : les contribuables souhaitent que leur appel suffise à résoudre leur problème.

Par rapport à une situation antérieure commune, où le téléphone était considéré, en quelque sorte, comme une gêne par les agents, la plupart des administrations fiscales ont réalisé ces dernières années des progrès considérables (l'Italie, la France et, à un moindre degré, l'Allemagne, font exception).

---

<sup>71</sup> Ce problème est résolu par l'IRS, qui a pris le parti de n'assister dans ses centres d'accueil que les contribuables à revenus modestes, en supposant que les autres bénéficient de conseillers fiscaux.

#### 4.2.2.1.3.1.2 Le modèle émergent des centres d'appel

Dans certains pays, une première étape a consisté à améliorer l'accessibilité et la qualité des réponses aux demandes téléphoniques des contribuables, **sans changer l'organisation initiale** : il s'agissait typiquement d'une organisation décentralisée, où chaque contribuable appelait son bureau des impôts, aux heures d'ouverture normales, pour tout type de questions. Les Pays-Bas et la Suède illustrent encore, pour l'heure, cette conception, tout en ayant réalisé des progrès importants.

D'autres pays (Irlande, Royaume-Uni) ont mis sur pied des services de réponse centralisés - *helplines* ou SVP fiscal - cantonnés à une **fonction d'information générale** : le contribuable ne peut être renseigné que sur les obligations fiscales globales, ou sur la législation fiscale.

Dans les pays les plus avancés, enfin (Etats-Unis, Espagne, Canada, bientôt rejoints par le Royaume-Uni), le service rendu s'est étendu à une fonction **d'information personnalisée** : il devenait alors nécessaire de permettre aux agents chargés du service au contribuable d'accéder rapidement au dossier du contribuable appelant, afin de répondre à ses questions sur sa situation personnelle (puis-je faire corriger ce revenu déclaré par erreur ? mon dernier paiement a-t-il été enregistré ?). La réponse à ce type de question ne posait pas de difficulté particulière dans l'organisation traditionnelle, dans laquelle les appels des contribuables étaient dirigés vers son centre des impôts, lequel détenait physiquement les dossiers des contribuables. Les progrès de l'informatique ont toutefois permis d'industrialiser en grande partie la réponse à ce type de demande d'information et d'assistance personnalisées. De fait, dans la plupart des pays visités, l'interconnexion des réseaux téléphoniques et informatiques, ainsi que l'accès *on line* au dossier du contribuable, permettent aux agents des **centres d'appel**, quelle que soit leur localisation, de répondre à ce type de questions.

En la matière, **les Etats-Unis se sont dotés les premiers d'une organisation de type industriel**. Dès à présent, l'*IRS* dispose du numéro vert (1-800) le plus utilisé des Etats-Unis. Entre septembre 1996 et septembre 1997, 103 millions d'appels ont été traités (contre 90 millions deux ans auparavant) par 25 *call centres* (qualifiés de « *customer service centres* ») au niveau national. A titre de comparaison, on comptait durant la même période 9 millions de contribuables accueillis en contact direct, soit un facteur supérieur à 10 entre les deux modes de prestation de service. Jusqu'en 1998, les centres d'appel recevaient les appels en fonction de codes géographiques pré-assignés ; depuis cette année, l'*IRS* a développé un procédé permettant une redistribution automatique des appels entre tous les centres en fonction du volume d'appels arrivant au niveau national et du volume de ressources alloué à chaque centre. Les 25 centres sont donc traités comme un *call centre* virtuel unique.

L'*IRS* a également adopté les objectifs les plus ambitieux en matière de disponibilité du service :

- avant 1998 : 5 jours sur 7, 12 heures sur 24 ;
- au 1/1/98 : 6 jours sur 7, 16 heures sur 24 ;
- au 1/1/99 : 7 jours sur 7, 24 heures sur 24.

Sans disposer pour l'heure du même degré d'enrichissement des services téléphoniques, les autres administrations fiscales se sont engagées dans le même voie.

En **Espagne**, pour désengorger les lignes téléphoniques des centres des impôts et alléger la charge de travail correspondante pour leurs agents, il a été créé en 1993 un **service centralisé d'information téléphonique**, accessible via un numéro à coût partagé unique au plan national : ce service est accessible de 9 heures à 19 heures du lundi au vendredi et, pendant la campagne d'impôt sur le revenu, de 9 heures à 21 heures du lundi au vendredi et de 9 heures à 14 heures le samedi. L'administration fiscale espagnole présente un trait original grâce au rôle qu'y joue l'**externalisation**. En effet, le service d'information téléphonique du contribuable est sous-traité à des entreprises spécialisées dans les services téléphoniques. Elles bénéficient de contrats d'une durée limitée à un an pour assurer le fonctionnement des plates-formes de réception des appels situées l'une à Madrid et l'autre à Barcelone. Le personnel mis à disposition par les sous-traitants est sélectionné et formé par l'Agence fiscale, et des agents de celle-ci sont présents en permanence dans les locaux, afin de contrôler la qualité des réponses fournies et de répondre aux questions les plus pointues. En 1997, ces plates-formes ont répondu à 3 millions d'appels téléphoniques.

Le **Canada** dispose depuis 1996 de trois centres d'appels, faisant essentiellement appel à un système automatisé opérationnel 7 jours sur 7, nuit et jour. Pour les autres appels, et notamment pour les demandes d'informations des contribuables, le problème récurrent de l'accessibilité a fait l'objet d'une approche radicale, par la création, à Ottawa, en 1997, d'un centre national alimenté par un délestage automatique, au niveau national, des appels excédentaires adressés aux bureaux des impôts. Ce centre ne traite pour l'heure que les appels des particuliers. Il est occupé par 100 agents en temps normal (200 en saison déclarative).

Le **Royaume-Uni**, enfin, est en passe d'adopter la même organisation. Il expérimente actuellement, en Ecosse, un centre d'appel pilote ; la stratégie actuelle intègre la mise en place d'un réseau de centres d'appels en mesure de recevoir en 2002 la moitié de tous les appels reçus par le *Revenue*.

Le tableau suivant retrace, pour l'ensemble des pays, le degré d'accessibilité téléphonique :

<i>Accessibilité téléphonique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>Canada</i>	<i>Espagne</i>	<i>Etats-Unis</i>	<i>Irlande</i>
Centres d'appel O/N	non	oui	oui	oui	non
<i>Services d'information</i>					Central Telephone Information Office LV 9h- 18 h
SVP fiscal ( <i>Helpline</i> )		oui	oui		
Commande de formulaires ( <i>Orderline</i> )		oui	oui		
<i>Accessibilité du service (bureaux ou centres)</i>					
Lundi au vendredi		8 - 17h30 (8-21 s.d.)	9 - 19 (9-21 s.d.)	8 - 24	(Bur.) 9h30 - 17h
Samedi		9 - 13 (s.d.)	9 - 14 (s. d.)	8 - 24	non
Total accessibilité hebdo en heures*	non mesurée	CC : <b>80</b> / Bur : <b>51,5</b>	<b>65</b> (s.d.)	<b>96</b>	<b>37,5</b>
Serveurs vocaux	non	oui - H 24	H 24	H 24	non

<i>Accessibilité téléphonique</i>	<i>Italie</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Suède</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>France</i>
Centres d'appel O/N	non	non	non	Développement en cours	non
<i>Services d'information</i>		<i>Taxlines</i>		Employeurs : LV 8h30/17h	
SVP fiscal ( <i>Helpline</i> )	non	LV 8 - 22	non	S.A. : LV 17/22 - SD 8/22	Service non centralisé ; Campagne IR seulement
Commande de formulaires ( <i>Orderline</i> )	non		oui / H 24	LD 8-22	
<i>Accessibilité du service (bureaux ou centres)</i>					
Lundi au vendredi		(bureaux) 8 - 17	9 - 15	Bur. : 8h30 / 16h30	<i>non mesurée</i>
Samedi		non	non	non	non
Total accessibilité hebdo en heures*	non mesurée	<b>45</b>	<b>30</b>	(bureaux) <b>40</b>	
Serveurs vocaux	non	oui	oui	non	non

\* mesurée ssi engagements d'accessibilité

s.d. : saison déclarative

#### 4.2.2.1.3.2 L'automatisation des services d'information et d'assistance par téléphone

Enfin, certaines administrations fiscales ont pris conscience du fait que la majorité des requêtes des contribuables étaient relativement standardisées, et pouvaient donc être prises en charge par des systèmes automatiques, grâce à la technique des **serveurs vocaux**. D'abord utilisés pour dispenser de l'information générale, ceux-ci peuvent répondre des questions personnelles du contribuable si celui-ci fournit son numéro d'identification personnel, complété, le cas échéant, par un code électronique personnel. La technique la plus moderne a été vue en Espagne, où existent des **unités de reconnaissance de la voix** (système testé en 1992 et progressivement étendu à l'ensemble du territoire depuis), qui permettent, à partir du numéro d'identification fiscal, d'obtenir des renseignements sur les remboursements d'impôt sur le revenu et de passer commande d'étiquettes d'identification. C'est également un service en forte progression, que son caractère totalement automatisé rend accessible 7j/7 et 24H/24.

Aux Etats-Unis, l'*IRS* a lancé en 1996 un **système interactif de routage des appels téléphoniques (TRIS)**. L'objectif est de soulager les employés des *call centres* en faisant prendre en charge les demandes les plus standardisées par des systèmes automatiques (l'objectif était de déplacer 50% des appels vers des systèmes automatiques). Utilisable à partir d'un téléphone à touche, ce système permet soit d'accéder à des réponses enregistrées (indication vocale du montant du crédit d'impôt, etc.)<sup>72</sup>, soit d'aiguiller le contribuable vers le *call centre* le plus compétent pour telle question. Dans tous les cas, ces systèmes de serveurs vocaux ne se conçoivent que comme un outil d'appoint : aux Etats-Unis, l'appel peut être à tout moment dirigé vers un centre d'appel « humain ».

#### 4.2.2.1.4 L'utilisation croissante des moyens électroniques

Les moyens électroniques répondent à deux types de besoins :

- envisagés comme **canal d'information remontante**, du contribuable vers l'administration fiscale, leur mise en place permet de faciliter et d'accélérer l'exercice des obligations fiscales (télé-déclaration, télé-paiement) ;
- envisagés comme **outil de communication**, ces moyens de communication peuvent se substituer aux vecteurs traditionnels des services d'information et d'assistance au contribuable, en substitution aux moyens traditionnels (accueil direct et téléphone).

##### *4.2.2.1.4.1 L'essor de la télé-déclaration*

Le télé-paiement est déjà une réalité dans les nombreux pays qui ont choisi d'externaliser le recouvrement spontané auprès du secteur bancaire.

La télé-déclaration suppose, en revanche, des investissements significatifs de la part de l'administration fiscale. Le tableau ci-dessous permet de faire un état, en 1997, des déclarations transmises par voie électronique.

<i>Taux de télé-déclaration pour les personnes physiques</i>	<i>Données 1997</i>
Allemagne	<5%
Canada	25%
Etats Unis	18%
Espagne	n.d. (1998)
Irlande	0%
Italie	100%
Pays Bas	17%
Royaume Uni	< 1%
Suède	n.a. (pré-rempli)
France	0%

---

<sup>72</sup> L'historique du compte est disponible en débits et en crédits. L'application peut même, sur demande du contribuable et jusqu'à un certain montant, initier un plan de règlement et envoyer au demandeur une lettre de confirmation.

Les techniques de télé-déclaration sont diverses. Dans la plupart des cas, elles passent par des transmissions (généralement par des intermédiaires agréés), effectuées sur réseaux dédiés. C'est l'adoption de cette technique qui a permis au fisc **italien** de réaliser son taux de 100% de déclarations électroniques par les particuliers en 1998. Cette administration fiscale est ainsi la seule à s'engager, à court terme (fin 2000) sur un objectif de suppression de 100% des échanges de documents « papier » entre l'administration fiscale et sa clientèle. Aux **Etats-Unis**, l'*IRS* a également adopté une stratégie de développement de la télé-déclaration, notamment par Internet, qui devrait se traduire en 2007 par un taux de 80% de déclarations dématérialisées (programme « *Electronic tax administration* »).

D'autres techniques de transmissions directes ont été mises au point : déclaration sur disquette à renvoyer à l'administration fiscale aux Pays-Bas ; déclaration par téléphone à touches (*Tele-File*) au Canada et aux Etats-Unis, réservée aux contribuables ayant une situation fiscale relativement simple, etc. En revanche, à l'exception de l'Espagne en 1998, la déclaration par Internet n'est pas encore pratiquée. Le Canada engagera en 1999 une expérience pilote réservée aux employés de Revenu Canada ; l'*IRS* américain suivra la même voie.

Le tableau ci-avant ne concerne que les particuliers. Il convient de noter que les échanges de données électroniques entre l'administration fiscale et les entreprises se développent très rapidement. En Suède, ce sont virtuellement 100% des données qui sont ainsi transmises.

Au total, le développement des procédures électroniques répond, bien entendu, à une exigence interne de productivité des administrations fiscales ; mais ce développement se relie en profondeur à une amélioration du service, par la simplification et l'accélération. Ainsi, aux Etats-Unis, l'*IRS* traite en 40 jours les déclarations papier de fin d'année (qui s'accompagnent en général d'une demande de remboursement), mais en 16 jours les déclarations électroniques : les contribuables qui utilisent des moyens modernes en sont donc récompensés par un remboursement plus prompt.

#### 4.2.2.1.4.2 L'utilisation des moyens électroniques comme outil de communication

Dans cette deuxième fonction, les moyens électroniques peuvent être envisagés comme un outil de communication pouvant assumer les mêmes fonctions que le téléphone. Tel est déjà le cas dans certains Etats : ainsi, les administrations fiscales suédoise et italienne ont investi depuis quelques années dans le développement de **bornes interactives**, reliées par réseau aux fichiers du fisc, et pouvant offrir des informations générales (formulaires) ou individuelles (position du compte du contribuable).

Durant les dernières années, les administrations fiscales se sont penchées sur les possibilités d'utilisation des moyens électroniques, et notamment d'Internet, pour enrichir et améliorer leur offre de services au contribuable.

Internet offre plusieurs possibilités d'utilisation :

- en premier lieu, le réseau peut être utilisé pour **distribuer de l'information générale** : c'est là sa première fonction, dans l'ensemble des administrations visitées, dont les sites permettent la consultation *on line* de la législation fiscale, de certaines instructions, voire des conventions fiscales, informations générales sur les services mis à disposition du public, etc. Dans cette première fonction, Internet se substitue aux codes et brochures existant sur papier, ainsi qu'à une partie des appels dirigés vers les agents du fisc ou vers des serveurs vocaux ;

- le deuxième type d'utilisation d'Internet permet de **distribuer des services**, selon un schéma descendant (de l'administration fiscale vers le contribuable), c'est-à-dire de permettre d'éviter des démarches nécessitant jusque-là le déplacement vers un service des impôts : la fonctionnalité la plus répandue concerne le télé-chargement des formulaires. Certaines administrations fiscales permettent d'ores et déjà, par Internet, de vérifier la régularité d'un numéro de TVA, de contrôler les sommes à payer pour l'enregistrement d'un acte, etc. Il a été constaté que les expériences les plus novatrices en la matière se déroulaient dans des pays extérieurs au champ de l'échantillon : ainsi, à Singapour, l'administration fiscale a entièrement numérisé et mis sur Internet l'ensemble du cadastre et des valeurs locatives de l'Etat. Ce service est payant ;
- le troisième type d'utilisation, encore très peu développé, se situe dans **un cadre interactif**. Il concerne les services individualisés : répondre à une question personnelle, délivrer un certificat, accorder une facilité de paiement, etc. Dans cette troisième fonction, Internet est utilisé comme un instrument de communication bi-directionnel, et peut ainsi se substituer en grande partie à l'essentiel des services actuellement délivrés en direct ou par téléphone. Cette troisième fonction - qui pourrait inclure la déclaration et le paiement par Internet, se heurte actuellement aux contraintes techniques de cryptage, de protection des données à caractère personnel, et d'authentification des signatures électroniques. Elle vaut moins pour le présent que pour l'avenir de cet outil. La Suède, ainsi que l'ensemble des pays scandinaves, prévoit de généraliser cette utilisation d'Internet, avec la sécurisation par carte à mémoire.

Les administrations visitées présentent un niveau de développement inégal à l'égard de l'utilisation d'Internet.

#### 4.2.2.1.4.3 *Les perspectives stratégiques de l'utilisation d'Internet*

La mission a examiné la stratégie Internet des administrations fiscales disposant des réflexions les plus avancées en la matière (Canada et Pays-Bas en particulier).

Au **Canada**, la première fonction stratégique d'Internet réside probablement dans la capacité probable de l'instrument à provoquer une diminution de la demande d'information et d'assistance adressée aux services téléphoniques : le coût unitaire de la communication par Internet, nettement plus faible, justifie amplement cette stratégie. Néanmoins, l'augmentation rapide des connections ne s'accompagne pas, pour l'heure, d'une diminution des appels téléphoniques. De plus, l'heure du tout-Internet est loin d'être advenue : parce qu'il gère des programmes sociaux en grand nombre, le Revenu considère que ce moyen de communication ne peut concerner, à court terme, qu'une fraction minoritaire de son public.

Au delà de cet argument tiré de sa mission de service public, l'organisme émet des doutes sur la faisabilité actuelle de la fonction de renseignement en temps réel (notamment en lien avec la déclaration) par le vecteur Internet, avec l'idée de soulager fortement, par ce transfert, la demande de services téléphoniques et d'accueil au guichet<sup>73</sup>.

Sur le fond, Revenu Canada se demande si la population connectée verra un avantage massif à effectuer sa déclaration par Internet, s'agissant d'un acte qui ne se produit qu'une fois par an. Il a été indiqué que l'avenir de l'utilisation d'Internet se trouvait peut-être plus dans les paiements électroniques - une fois réglé le problème de la signature électronique - que dans la télé-déclaration.

La stratégie néerlandaise est examinée infra 4.2.2.2.1.

---

<sup>73</sup> Cet argument conduit aussi à rejeter à court terme les projets de contrôle sur pièces on line à partir du serveur du Revenu (le serveur poserait des questions sur la base des éléments déclarés électroniquement par le contribuable).

#### 4.2.2.1.5 L'accueil de proximité

##### 4.2.2.1.5.1 *Un mode de prestation de service en perte de vitesse, mais maintenu pour des raisons de service public*

Du fait du développement des moyens modernes de service au contribuable décrits plus haut, l'accueil direct au guichet est en train de prendre une place nettement subsidiaire dans la stratégie, sinon dans le fonctionnement actuel des administrations fiscales les plus avancées. Ainsi, l'IRS américain estime que, dans son organisation actuelle, 99% des services rendus au guichet peuvent être aussi bien - et mieux - assurés par téléphone.

Pour autant, si la plupart des administrations fiscales vont a priori poursuivre leur mouvement de réduction de la couverture territoriale par des bureaux de proximité, il n'apparaît pas que l'accueil de proximité soit en voie d'être sacrifié. Bien au contraire, l'IRS américain, qui avait réduit son réseau d'un tiers en deux ans, a lancé un programme de réhabilitation de l'accueil direct<sup>74</sup>. En particulier, ont été instituées des journées portes ouvertes régulières dans les bureaux locaux, consacrées à la résolution des problèmes des contribuables, les « *problem solving days* ».

Le maintien de l'accueil de proximité se comprend surtout en fonction de la logique de **service public** partagée par l'ensemble des administrations fiscales visitées. Il existe en effet une clientèle captive, qui ne souhaite être servie que dans le cadre traditionnel du guichet.

##### 4.2.2.1.5.2 *Un effort d'accessibilité et de qualité du service*

D'une part, les administrations visitées assurent une **amplitude des horaires d'ouverture au public** satisfaisante. **Dans 7 administrations fiscales sur 9 (l'Italie et l'Allemagne font exception), tous les services sont accessibles aux contribuables aux heures de bureau normales (de 9 h à 17 heures sans interruption, en général).**

Aux Pays-Bas, les bureaux des impôts et antennes locales sont ouverts de 8 à 17 heures du lundi au vendredi, avec des ouvertures prolongées durant la saison déclarative. Des expériences ont été conduites localement afin d'étudier la possibilité d'une plus grande amplitude horaire, voire d'une ouverture le week-end. Elles n'ont pas été jugées très concluantes, sauf éventuellement à l'égard du public spécifique constitué par les petits entrepreneurs. Aux Etats-Unis, en revanche, dès 1999, la majorité des bureaux et antennes locales de l'IRS assurera un service le samedi matin de 8 h 30 à 12 h 30.

Au **Royaume-Uni**, les réformes engagées depuis 1992 ont mis un accent particulier sur l'amélioration de l'accueil au guichet, dans les quelque 300 TEC (*tax enquiry centers*, centres d'information fiscale), dont l'ergonomie et le design a fait l'objet d'une reconfiguration au milieu des années 1990. Vu du contribuable :

- les centres d'information fiscale sont ouverts un minimum de 40 heures par semaine, le plus souvent du lundi au vendredi de 8 heures 30 à 16 heures 30<sup>75</sup> (il n'y a en revanche pas d'ouverture pendant le week end pour le moment) ;
- le contribuable peut s'y rendre sans rendez vous, avec un délai d'attente normalement inférieur à 15 minutes ;
- le contribuable connaît précisément le nom de l'agent qui s'occupe de son dossier (badge obligatoire) ;

---

<sup>74</sup> *National Walk-In Program.*

<sup>75</sup> Les horaires minimaux d'ouverture sont décidés au plan national.

- les services offerts par les TEC ont été progressivement élargis : acceptation des paiements, centres « mobiles » ; à ce jour, les agents des TEC peuvent visualiser les données des dossiers des contribuables, mais non les modifier<sup>76</sup>.

La France est plutôt en retrait par rapport aux pays de l'échantillon avec, en ce qui concerne la DGI, le principe d'ouverture des bureaux au public 2 demi-journées par semaine, partiellement pallié par la possibilité - pas toujours effective - de prendre rendez-vous en dehors des heures d'ouverture.

#### 4.2.2.1.5.3 *Le développement d'antennes locales*

Toutefois, la perspective de développement qui semble la plus probable est celle des **antennes locales** : à l'évidence, les moyens technologiques actuels n'imposent plus le maintien sur le territoire d'un réseau de bureaux accessibles à tous assurant l'ensemble des fonctions de base ; la gestion des dossiers des contribuables est déjà, et sera de plus en plus, assurée à distance. En revanche, certaines administrations - aux Etats-Unis et aux Pays-Bas, notamment - ont retenu l'option de laisser subsister un réseau assez dense de **points d'accueil de proximité**, n'exerçant pas de tâches de gestion mais entièrement consacrés aux tâches d'information et d'assistance au contribuable. Aux Pays-Bas, les quelque 60 bureaux de plein exercice sont ainsi complétés par une cinquantaine d'antennes locales des impôts, implantées pour l'essentiel dans des bureaux de la poste néerlandaise. Ces bureaux de proximité offrent un panel réduit de prestations, qui est étudié en fonction des besoins les plus importants de la clientèle « captive » (personnes âgées notamment) ayant vocation à s'adresser à leurs guichets. Grâce à l'Intranet, les agents des guichets peuvent répondre à la plupart des demandes, et orienter les questions plus complexes vers un niveau plus compétent.

#### 4.2.2.2 *L'adaptation aux évolutions de la demande du public*

##### 4.2.2.2.1 Les administrations fiscales modernes ont des stratégies d'adaptation à une demande changeante

Les administrations fiscales sont confrontées essentiellement à deux types de demandes : demandes d'information et demandes d'assistance. La question de fond concerne les moyens les plus appropriés pour répondre à ces demandes : schématiquement, les options ouvertes à l'administration fiscale sont les suivantes :

- service par accueil physique au guichet ;
- service téléphonique par appel du contribuable dirigé vers son centre des impôts ;
- service téléphonique par serveur vocal automatisé ;
- service téléphonique par centre d'appel ;
- service électronique (Internet ou autre moyen).

La réponse à ces options est évidemment variable selon le type de service rendu, et elle est par nature évolutive. Elle dépend au fond de deux grands paramètres :

- les évolutions permises par la technologie, dans une optique de productivité ;
- la demande des contribuables, qui conduira l'administration fiscale à ajuster ses vecteurs de services et la structure de son « plan médias ».

---

<sup>76</sup> En cas de besoin de modification, ils sont censés effectuer une note pour une unité de traitement compétente.

L'adaptation de l'offre à la demande n'exclut pas, à l'évidence, des arbitrages sur les modes de prestations de service en fonction du coût. Ainsi, on relèvera l'orientation très ambitieuse dont fait montre l'administration fiscale suédoise, pour laquelle le service aux personnes physiques fait l'objet d'une stratégie dont le mot clef est le « **self service** ». Cette stratégie repose sur l'idée que la plupart des demandes d'information et d'assistance des contribuables peuvent être satisfaites par des moyens automatiques (serveur vocal, mise en place de bornes interactives dans 2000 lieux publics, site Internet, bureau d'aide dans les centres des impôts<sup>77</sup>), seules les demandes les plus complexes et personnalisées justifiant la fourniture du service par un agent du fisc.

De même, la stratégie de l'administration fiscale néerlandaise vise à diriger le maximum de contribuables vers le site Internet (le coût marginal d'une connexion supplémentaire est à peu près nul pour l'administration fiscale) ou vers les « *help lines* » à numéros gratuits, pour lesquelles il a été calculé que le coût du contact client était inférieur de moitié au coût d'un appel auquel répondait un agent du bureau des impôts, et très nettement inférieur au coût d'une visite au bureau.

Pour autant, ces administrations considèrent qu'il est de leur devoir de faire face à toutes les demandes de la clientèle (y compris celle d'un contact direct avec un agent) à condition de le faire dans des conditions de coût acceptables. Ainsi, *Belastingdienst* se considère comme lié par ses valeurs de service public : si le contact direct avec le contribuable n'est pas encouragé, l'administration fiscale considère qu'il est néanmoins de sa responsabilité de continuer à offrir ce service dans de bonnes conditions aux contribuables qui en font la demande. Par ailleurs, la stratégie de service au contribuable intègre un objectif de diversification du service : il doit toujours exister plusieurs moyens différents d'obtenir l'information.

Le **développement des services Internet aux Pays-Bas** s'inscrit dans une logique de couplage avec l'évolution de la société elle-même : l'administration fiscale considère comme un risque une évolution entièrement pilotée par la technologie, qui tenterait d'aller vers l'informatisation à un rythme plus rapide que la société néerlandaise elle-même.

Cette attitude renvoie à un principe de base de la stratégie de service néerlandaise (principe baptisé « *pull instead of push* ») : on peut attirer l'attention des contribuables sur les services offerts, ou sur des nouvelles modalités de remplir leurs obligations fiscales ; mais il convient de leur laisser l'initiative finale.

Cela posé, l'administration fiscale constate que le niveau de service attendu de la part des contribuables a tendance à s'élever rapidement : peu après la mise en place du site Internet, des réclamations croissantes sont arrivées pour demander pour quelle raison tel ou tel service n'était pas disponible sur le site. De même, une demande importante de mise en place de guichets uniques avec d'autres administrations est ressentie. Aussi les responsables du service considèrent-ils que la gamme de services offerts doit être très évolutive.

---

<sup>77</sup> Cet aspect « self service » est également présent aux Etats-Unis : pour soulager les bureaux de proximité de leurs tâches à très faible valeur ajoutée (délivrance de formulaires), des distributeurs automatiques sont mis en place dans les lieux achalandés.

#### 4.2.2.2.2 La segmentation et la « customisation »<sup>78</sup> des services offerts

Partout où le service au contribuable est un objectif important, il évolue vers la segmentation du service offert (« customisation » du service selon les besoins de chaque segment de clientèle). Le contribuable étant vu comme un client, le service rendu est défini selon les méthodes classiques du marketing.

Les **Pays-Bas** en fournissent l'exemple. Comme on l'a vu, la segmentation de la clientèle du *Belastingdienst* opérée depuis la réforme de 1990 constituait, sur le fond, un moyen pour l'administration fiscale de se rapprocher des besoins spécifiques de ses clients, et de devenir, au delà de la simple rhétorique, véritablement « orientée vers les clients ». La réforme a ainsi apporté de fortes améliorations en termes de service :

- guichet unique fiscal pour le particulier ou l'entreprise (un interlocuteur unique pour l'ensemble des relations avec l'administration fiscale, qu'il s'agisse d'assiette, de contrôle ou de recouvrement) ;
- un service ciblé sur les besoins propres des différents groupes de clientèle.

D'une manière générale, la quasi-totalité des services offerts est différenciée selon les groupes-cibles de clientèle. A titre d'exemple, des **guichets spéciaux pour les créateurs d'entreprises** ont été mis en place dans 5 bureaux de la division « entreprises ». De même, comme indiqué, la clientèle « jeunes » fait l'objet de services spécifiques : site Internet.

**La déclaration de revenus évolue vers un service « sur mesure »** : dans le même questionnaire préalable, on demande ainsi aux contribuables s'ils ont une voiture, une propriété donnée en location, etc. Ils reçoivent alors les formulaires spécifiques en même temps que la déclaration d'impôts de base. Cette démarche se situe à l'opposé de l'approche traditionnelle dans laquelle tous les contribuables reçoivent les mêmes formulaires de base, qui les informent que s'ils disposent de catégories de revenus particulières, ils doivent eux-mêmes se procurer les formulaires appropriés. Au **Canada** aussi, la déclaration d'impôts des particuliers (la T1) est gérée à la manière d'une gamme de produits pour une entreprise privée de services ou de biens de consommation.

Au total, cette stratégie de segmentation ne se sépare de l'effort de connaissance plus affinée de la base de clientèle, décrit plus haut dans la présente partie : c'est en appréhendant de façon plus fine leur base de clientèle que les administrations fiscales performantes parviennent à identifier les besoins spécifiques de chaque sous-groupe en matière de service et en termes d'enjeux de contrôle.

---

<sup>78</sup> Segmentation du service en fonction des attentes du client.

## **5. LES PROCESSUS SUPPORT**

Après l'analyse de deux processus opérationnels, la description de l'évolution des processus support (ou processus fonctionnels clefs) constitue un élément important de compréhension de la performance de certaines administrations fiscales visitées. La fonction informatique, dont l'importance a clairement été démontrée à plusieurs reprises, constitue ainsi un processus extrêmement structurant.

De même, les systèmes de pilotage des administrations fiscales, ainsi que leurs modes de gestion des ressources humaines, constituent également des points clefs de leur performance. Sans avoir les moyens de mener sur ces sujets une étude exhaustive, la mission leur a consacré certaines investigations. Ces processus peuvent en effet contribuer à expliquer l'ampleur du changement connu par les organisations fiscales les plus avancées. En sens inverse, pour les pays qui n'en sont qu'au début de leur processus de réformes (telle l'Italie), les enjeux en termes de réforme de la gestion des ressources humaines sont considérables.

### **5.1 LA FONCTION INFORMATIQUE**

Les possibilités des technologies de l'information ont été largement analysées supra. De ce fait, la présente partie ne fait que rendre compte des modalités selon lesquelles les administrations fiscales analysées gèrent la fonction informatique, suivant deux angles principaux :

- place des technologies de l'information dans les orientations générales des administrations fiscales (5.1.1.) ;
- description de l'état d'avancement informatique des différentes administrations fiscales (5.1.2).

Cette description s'appuie sur le tableau synoptique de présentation de la situation des 9 pays de l'échantillon en matière de technologies de l'information.

En préalable, **il est important de souligner que tous les pays disposent de législations protectrices des données individuelles** dont l'esprit semble assez proche de la loi française Informatique et Liberté de 1978. **Les pays analysés semblent donc avoir trouvé un équilibre entre les objectifs d'efficacité administrative permise par les technologies de l'information et les nécessités de la protection des données personnelles.** Les principaux principes institués sont les suivants :

- est posé le droit des personnes à déterminer quand, comment et dans quelle mesure elles partageront les renseignements personnels à leur propre sujet avec d'autres personnes ;
- de ce fait, les renseignements personnels ne seront utilisés qu'aux fins initiales prévues lors de leur collecte et dans le strict respect des obligations législatives ;
- le contribuable dispose du droit de vérifier l'exactitude des renseignements qui le concernent.

La mission n'a pu bien entendu vérifier la mise en oeuvre pratique de ces dispositions légales, mais les quelques exemples ci-dessous amènent à considérer que ces dispositions sont appliquées dans les pays cités :

- la gestion informatique de l'agence fiscale espagnole s'appuie sur une gestion très stricte des habilitations informatiques accordées aux agents : toute utilisation « spécifique » des données nécessite une motivation formelle ;

- le code de conduite de l'IRS américain indique que l'utilisation des données individuelles non autorisée en dehors de son utilisation normale à des fins fiscales est une cause de licenciement sur le champ (lors de la visite sur place de la mission, l'agent qui présentait les masques d'écran des applications informatiques cachait avec un papier les données individuelles pour empêcher que les membres de la mission puissent voir les résultats).

## **5.1.1 Une place essentielle dans les orientations des administrations fiscales**

### ***5.1.1.1 Un des éléments clefs de la stratégie générale***

La mission a constaté une forte convergence des documents stratégiques des différentes administrations fiscales sur l'utilisation de l'informatique, basée sur une connaissance élevée des possibilités offertes par ces technologies. Partout, le développement des technologies de l'information constitue l'un des deux ou trois éléments clefs de la stratégie, au service :

- de la maîtrise des coûts (automatisation massive des traitements de masse ou à faible valeur ajoutée) ; l'informatique apparaît comme le principal vecteur des gains de productivité, à l'origine de résultats parfois spectaculaires (diminution de 40% des ressources consacrées aux traitements administratifs en Suède) ;
- d'une réallocation des ressources sur les processus fiscaux à forte valeur ajoutée (contrôle fiscal, service au contribuable, fonctions support, etc. cf. supra *business process reengineering*) ;
- d'une meilleure connaissance du contribuable (cf. développement du modèle de la *compliance*).

### ***5.1.1.2 Des moyens considérables affectés à cette ressource***

Du fait de cette priorité stratégique, les administrations consacrent des moyens tout à fait substantiels à la fonction informatique. Même s'il est difficile d'évaluer avec précision les budgets du fait des différents principes budgétaires et comptables<sup>79</sup>, les données disponibles indiquent que :

- les dépenses informatiques représentent en moyenne plus de 15% du budget total ;
- ces dépenses sont en outre en croissance rapide et constituent désormais une partie massive des dépenses d'investissement, avec le cas extrême des Pays-Bas qui a accru de façon très substantielle ses dépenses en la matière ;
- **les administrations qui apparaissent les plus performantes dans tous les domaines sont celles qui ont les budgets informatiques les plus significatifs** : les dépenses informatiques dépassent 17% en Suède et 20% aux Etats-Unis, en Espagne et aux Pays-Bas (contre 10% environ pour les seules dépenses informatiques dans le total du budget du Ministère des Finances français).

La mission a toutefois constaté que la gestion budgétaire des dépenses informatiques n'était pas laxiste, en particulier dans les pays nordiques. A titre d'exemple, compte tenu d'un taux d'intervention suédois trois fois inférieur au taux français, la dépense informatique suédoise représente 0,09% des recettes fiscales nettes contre 0,16% pour les recettes fiscales françaises.

---

<sup>79</sup> Problème en particulier pour séparer les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement. Cf. infra, détermination du taux d'intervention.

Les informaticiens constituent de même un pôle de compétence essentiel dans les ressources humaines des administrations visitées, avec des effectifs représentant entre 5% et 10% du total des effectifs. La gestion des compétences informatiques est d'ailleurs devenue un sujet crucial des ressources humaines, par exemple dans l'administration irlandaise.

### 5.1.1.3 Des stratégies informatiques différenciées

Comme l'indique le tableau ci-après, toutes les administrations fiscales analysées ici, sans aucune exception, ont mis ou sont sur le point de mettre en œuvre des stratégies informatiques ambitieuses et structurantes. Il est ici important de remarquer le projet allemand FISCUS, qui vise à intégrer au plan fédéral les différents systèmes d'information des administrations des *Länder* (qui posent à ce jour de considérables problèmes de coordination et de liaison).

#### *plans récents de modernisation informatique des administrations fiscales*

	<b>orientations spécifiques aux technologies de l'information</b>	<b>grandes dates du calendrier</b>
<b>Allemagne</b>	projet FISCUS visant à une refonte totale des applications informatiques et une intégration fédérale améliorée des systèmes d'information	projet accepté par les Länder en 1994; premières applications testées en 1997 ; nouvelles applications finalisées en 2003
<b>Canada</b>	éliminer les cloisonnements entre les systèmes, afin de recentrer les applications sur le contribuable, vu dans sa situation globale	
<b>Espagne</b>	stratégie d'automatisation massive de tous les traitements de masse (paiements, déclarations) mais aussi de la gestion du contrôle et du recouvrement forcé des petites cotes	
<b>Etats-Unis</b>	lancement en cours du projet de refonte de toutes les applications informatiques / existence d'un programme de modernisation des systèmes étalé sur le long terme	projet à long terme lancé en 1999 sur presque 10 ans
<b>Irlande</b>	refonte intégrale des systèmes d'information CONTAX, en phase terminale qui devrait donc doter l'Irlande d'un des systèmes les plus récents et les plus complets (remplacement des systèmes informatiques mis en place dans les années 1970 par un système intégré par agent)	projet lancé en 1993 et totalement finalisé en 1999
<b>Italie</b>	objectif explicite de zéro papier et de dématérialisation maximale	réforme de la déclaration et des versements mise en œuvre à partir de 1998
<b>Pays Bas</b>	vision claire de l'organisation informatique cible (procédures on line, traitements en temps réel, organisation de l'information autour du contribuable)	pas de "grand" plan informatique : évolution "organique" des systèmes via le renouvellement permanent de tous les systèmes d'information / processus de planification ancien et très formalisé / plan actuel 1999-2003
<b>Royaume-Uni</b>	plan prévu pour le Revenue sur la période 1998-2004	
<b>Suède</b>	utilisation massive du couple constitué par l'utilisation des technologies de l'information et le reengineering des processus de gestion / stratégie "zéro papier" ambitieuse / existence d'un document annuel d'orientation	pas de "grand" plan informatique : évolution "organique" par le renouvellement rapide et permanent de tous les systèmes d'information

La mission a constaté deux grandes stratégies en matière de refonte de systèmes d'information. La stratégie la plus fréquente est celle d'une refonte intégrale des systèmes d'information fiscaux considérés comme obsolètes (Allemagne, Etats-Unis, Irlande, Royaume-Uni). Entre la décision initiale et l'exploitation effective des services, une période de 6 ans semble constituer un délai minimum (plan 1993-1999 de l'*Office of the Revenue Commissioners* irlandais, plan 1998-2004 du *Revenue* britannique).

A l'inverse, les deux administrations fiscales d'Europe du Nord développent des stratégies informatiques avancées, correspondant à un développement plus organique, visant au renouvellement, application par application, des systèmes d'information, et non à un changement total et intégral des systèmes.

#### **5.1.1.4 Organisation de la fonction informatique**

La mission a constaté trois grandes solutions d'organisation de la fonction informatique dans les administrations fiscales, allant d'une gestion principalement interne à l'externalisation totale de la fonction.

##### 5.1.1.4.1 La solution classique de la direction informatique fonctionnelle

La solution classique retenue par la plus grande partie des administrations fiscales, consiste à isoler une direction informatique dans l'organisation, direction en charge des développements et de l'exploitation des systèmes. Cette solution, qui permet à l'administration fiscale de garder totalement la maîtrise de la fonction, est par exemple retenue par les administrations canadienne, espagnole, irlandaise et néerlandaise. Elle s'accompagne le plus souvent de la conclusion de partenariats stratégiques permettant à l'administration de connaître en permanence l'état de l'art informatique. C'est ainsi que l'administration fiscale irlandaise a développé son nouveau système CONTAX en partenariat avec *Andersen Consulting*.

##### 5.1.1.4.2 Le marché interne des prestations informatiques de l'administration fiscale suédoise

Allant encore plus loin dans l'isolement de la fonction informatique, l'administration fiscale suédoise a créé un marché interne des services informatiques. Les relations financières entre les services opérationnels et *RSV DataService*, société de services interne, sont ainsi organisées dans une logique client-fournisseur :

- *RSV DataService* n'a aucune allocation budgétaire directe et est entièrement financé par la vente de ses services informatiques aux autres unités de l'administration fiscale<sup>80</sup> ;
- les services opérationnels, qui disposent des budgets, achètent donc des prestations informatiques auprès de *RSV DataService*, fournisseur exclusif, sur la base de contrats annuel<sup>81</sup> concernant tout le cycle de vie des applications (conception, développement, maintenance, gestion courante).

Le Conseil Royal des Impôts s'estime satisfait de ce système qui responsabilise fortement les services tant sur les coûts informatiques que sur la parfaite adéquation des applications à leurs besoins, et qui doit normalement interdire la création par *RSV DataService* d'applications qu'aucun service opérationnel ne souhaiterait acheter. Le système semble avoir généré de substantielles économies budgétaires.

##### 5.1.1.4.3 L'externalisation de la fonction informatique, solution retenue par le Revenu britannique et l'administration italienne

Les deux exemples d'externalisation de la fonction informatique et le jugement provisoire qu'il est possible de porter sur ces expériences ont été effectués supra.

---

<sup>80</sup> *RSV DataService* a d'ailleurs quelques activités informatiques pour le compte d'autres administrations.

<sup>81</sup> Certains services sont fournis à coût fixe, tandis que d'autres sont fournis avec un coût variable indexé sur une unité de production prédéfinie.

En tout état de cause, la question de l'externalisation renvoie pour toutes les administrations fiscales au sujet crucial des partenariats stratégiques des administrations fiscales, partenariats qui sont totalement indispensables pour que les administrations se maintiennent à l'état de l'art technologique :

- toutes les administrations, et surtout les plus dubitatives à l'égard de l'externalisation (Irlande, Pays-Bas) ont mis en place des partenariats de cette nature avec des prestataires ou fournisseurs clefs (consultants, éditeurs de logiciels...) ;
- l'IRS américain est en phase de sélection des prestataires pour la refonte totale de ses systèmes de production.

### **5.1.2 Les systèmes d'information actuellement en service**

Les administrations de l'échantillon s'appuient donc sur des systèmes d'information le plus souvent modernes et récents.

#### ***5.1.2.1 Evolution des systèmes***

Sans revenir sur les développements stratégiques supra, il est possible de distinguer ici les différents niveaux de développement des systèmes d'information qu'ont connu les administrations fiscales. La mission a identifié dans toutes les administrations fiscales trois grandes étapes de développement des systèmes d'information fiscaux, qui correspond au passage progressif de l'informatique de masse à l'informatique « *on line* ».

Le première étape est celle de l'informatisation des processus de masse, réalisée de la fin des années 1960 au début des années 1980. Cette première étape a été universellement mise en œuvre par toutes les administrations fiscales (incluant bien entendu les administrations françaises) pour la gestion des processus les plus simples.

Le seconde étape a concerné l'extension et la sophistication considérables des domaines concernés par les traitements de masse :

- automatisation totale de nouveaux processus : immatriculation, bouclage des déclarations avec les données des tiers, recherche de solvabilité des contribuables indéclicats ;
- utilisation industrielle de la reconnaissance optique de caractères et des échanges de données informatisées pour la récupération des données déclaratives.

La troisième étape correspond à la transition vers la technologie « *on line* », vers l'informatique interactive, partagée et en temps réel :

- systèmes d'information interactifs totalement rebâtis autour du contribuable (compte unique, identification du contribuable comme point d'entrée dans tous les systèmes) en lieu et place de systèmes verticaux par impôt ;
- systèmes sophistiqués d'aide à la décision et au ciblage pour les processus complexes (recouvrement forcé, contrôle des déclarations) utilisant par exemple l'intelligence artificielle ;
- création *ex nihilo* de services téléphoniques et électroniques au contribuable.

#### ***5.1.2.2 Des stades d'évolution différenciés suivant les administrations fiscales***

Le tableau suivant indique le niveau de développement des systèmes d'information des différentes administrations fiscales.

*niveau de développement des différents systèmes d'information*

	niveau général des systèmes d'information actuels	date de conception des principales applications informatiques en exploitation
<b>Allemagne</b>	la gestion de l'impôt par les Länder induit des investissements informatiques non coordonnés, des stades différenciés de développement entre les Länder et des équipements et des systèmes souvent non compatibles entre eux	années 1970
<b>Canada</b>	pays avancé en matière de technologies de l'information	système relativement récent
<b>Espagne</b>	utilisation très intensive de l'informatisation de masse	système relativement récent
<b>Etats-Unis</b>	automatisation et industrialisation précoce de tous les traitements de masse	systèmes anciens
<b>Irlande</b>	remise à neuf de l'intégralité du système d'information achevée en 1999	système d'information totalement neuf
<b>Italie</b>	pays encore en retard	années 1970/1990 (en cours de modernisation)
<b>Pays Bas</b>	pays développant une stratégie très ambitieuse en matière de systèmes d'information	systèmes renouvelés rapidement et donc récents
<b>Royaume-Uni</b>	systèmes informatiques de masse plutôt à niveau, en cours de rattrapage pour l'informatique communicante et d'aide à la décision	système d'information plutôt ancien
<b>Suède</b>	pays très avancé en matière de technologies de l'information	majorité des systèmes d'information actuels mis en place il y a moins de 5 ans

A l'analyse de ce tableau, cinq pays semblent donc vraiment en avance en matière d'appropriation des technologies de l'information :

- la Suède, qui a notamment mis en place la déclaration pré-renseignée (reprise d'un système danois) et dispose d'un système de pilotage totalement intégré et de systèmes extrêmement récents ;
- le Canada, qui utilise des systèmes d'intelligence artificielle pour cibler le contrôle fiscal et le recouvrement forcé (profilage des risques)<sup>82</sup> ;
- l'Irlande qui dispose désormais du système d'information le plus intégré, qui a été entièrement reconstruit autour des données du contribuable ;
- les Pays-Bas et l'Espagne, dont les systèmes sont également de très bonne qualité.

Trois autres pays de l'échantillon semblent encore relever en partie de l'informatique de masse de première génération : Allemagne, Etats-Unis et Royaume-Uni. Ces pays sont toutefois en train de combler leur retard : certains des systèmes récents américains et britanniques sont dès aujourd'hui tout à fait représentatifs de l'état de l'art technologique.

L'Italie, enfin, présente une situation paradoxale : depuis 1998, en effet, l'administration fiscale italienne se situe en tête de l'échantillon pour les procédures de télé-déclaration (élimination totale des déclarations papier d'ici 2000) et pour le traitement de masse des comptes des contribuables ; en revanche, s'agissant de l'informatique communicante et surtout des logiciels d'aide à la décision, les applications actuellement disponibles en Italie sont - pour l'instant - assez comparables à celles qui existent dans les administrations les moins avancées (France et Allemagne).

<sup>82</sup> Revenu Canada met déjà en œuvre des techniques d'intelligence artificielle pour la sélection des dossiers à contrôler. Les résultats des programmes révèlent que la valeur des redressements sur déclarations sélectionnées par le système s'élève à 176% des redressements sur déclarations sélectionnées au hasard.

### 5.1.2.3 *L'état de l'art actuel en matière de systèmes d'information fiscaux*

A titre de conclusion, le tableau fourni page suivante présente les systèmes d'information les plus avancés qu'a pu voir la mission, en séparant :

- les modalités générales d'organisation des informations ;
- la gestion des obligations déclaratives ;
- le recouvrement spontané ;
- le contrôle des déclarations fiscales ;
- le recouvrement forcé ;
- le service au contribuable ;
- les processus support.

Le tableau identifie 24 grandes fonctionnalités de systèmes d'information fiscaux, correspondant à chacun des processus ci-dessus. La mission a pris l'attache des responsables des systèmes d'information de la DGI et de la DGCP pour savoir si ces fonctionnalités existaient ou non dans les systèmes d'information actuels. Il semble sur ce point :

- que les systèmes de la DGI incluent (au moins partiellement) 8 des 24 fonctionnalités soit le tiers du total ;
- que les systèmes de la DGCP incluent 2 des 16 fonctionnalités relevant des traitements de recouvrement prise en charge (8 fonctionnalités identifiées ne peuvent concerner que les travaux de la DGI).

A titre de comparaison, il semble que les systèmes suédois incluent 19 fonctionnalités, 2 autres fonctionnalités étant rendues inutiles du fait du système de génération automatique des déclarations d'IR mis en place en 1995/1996.

**Fonctionnalités avancées intégrées dans les systèmes des différentes administrations fiscales**

<i>processus</i>	<b>fonctionnalité informatique</b>	<b>administration fiscales disposant à ce jour de cette fonctionnalité</b>	<b>DGI</b>	<b>DGCP</b>
	bases de données consolidées au plan national	Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, Suède	non	non
	identifiant fiscal unique	Canada, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède	non	non
	compte unique du contribuable	Allemagne (par CDI uniquement), Irlande, Suède, en projet dans d'autres pays	non	non
	dossier électronique du contribuable, point d'entrée dans les systèmes d'informations	Canada, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède	non	non
<b>gestion des obligations déclaratives</b>				
	immatriculation totale centralisée des contribuables	Canada, Irlande, Pays-Bas	non	non
	génération automatique de la déclaration d'impôt sur le revenu à partir des déclarations des tiers	Suède (reprise d'un système danois)	non	non
	automatisation via OCR/EDI de la saisie des déclarations des contribuables et tiers payants	Canada, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Suède	en cours	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>recouvrement spontané</b>				
	gestion centralisée et automatisée des moyens de paiement, de l'alimentation du compte du Trésor et de la comptabilisation	Canada, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Italie	non	non
<b>contrôle des déclarations fiscales (sur pièces et sur place)</b>				
	contrôle automatisé du fichier des déclarants avec des fichiers externes (recherche des non déclarants)	Italie, Pays-Bas, Suède	non	non
	bouclage automatisé entre les déclarations des contribuables et les déclarations des tiers payants	Canada, Pays-Bas / système devenu largement obsolète en Suède du fait de la génération automatique des déclarations d'IR	uniquement salaires	<input checked="" type="checkbox"/>
	contrôle de cohérence informatisé sur les déclarations des contribuables / ciblage des déclarations à risque	Canada, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède	partiellement	<input checked="" type="checkbox"/>
	contrôle fiscal assisté par ordinateur	Suède	non	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>recouvrement forcé</b>				
	automatisation forte des premières étapes du recouvrement forcé (lettres de rappel)	toutes administrations fiscales	oui	oui
	mémorisation du comportement des contribuables en matière de recouvrement / analyse du risque de recouvrement	Allemagne, Canada, Irlande, Pays-Bas, Suède	non	non
	analyse informatisée de la solvabilité du contribuable débiteur	Espagne, Suède	non	non
	autre système d'informations du recouvrement	Canada (centre d'appel du recouvrement), Espagne (automatisation intégrale du recouvrement des petites cotes)	non	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>customer service (services électroniques)</b>				
	recours massif aux déclarations électroniques des contribuables (hors Internet)	Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Pays Bas / système obsolète en Suède	oui (TDFC)	<input checked="" type="checkbox"/>
	recours massif à l'échange de données informatisées avec les tiers payants	toutes administrations fiscales	oui (TDS)	<input checked="" type="checkbox"/>
	utilisation massive des paiements électroniques	Canada, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, Suède	en dével	en dével
	automates téléphoniques d'assistance générale, call centers téléphoniques	Canada, Espagne, Etats-Unis, Royaume-Uni, Suède	non	<input checked="" type="checkbox"/>
	déclarations et paiements par Internet	uniquement au stade de projet (en attente des technologies de sécurisation sur Internet) / expériences pilotes prévues dès cette année : Canada, Etats-Unis, Espagne)	non	non
<b>fonctions support</b>				
	pilotage du flux de travail (workflow management)	Canada, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède	non	non
	informatisation intégrale du système d'information de gestion	Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède	non	non
	Technologies d'informatisation du travail en groupe ( <i>groupware</i> , Intranet)	Canada, Irlande, Pays-Bas, Suède	oui (directeurs uniquement)	non

dans la colonne DGCP, les cases rayées correspondent à des fonctionnalités sans objet du fait des activités de la DGCP centrées sur le recouvrement

## 5.2 LE PILOTAGE ET LE CONTROLE DE GESTION

A côté de la fonction informatique devenue centrale, la fonction de pilotage et de contrôle de gestion constitue une autre fonction support particulièrement importante dans la nouvelle configuration des administrations fiscales.

A cette fin, le contexte de développement des outils de pilotage est d'abord brièvement analysé, avant la présentation des quatre principaux outils de pilotage mis en œuvre par les administrations en question :

- la planification stratégique ;
- les indicateurs de gestion ;
- le pilotage budgétaire ;
- la connaissance des coûts et la comptabilité analytique.

Ces quatre outils sont organisés de façon cohérente et intégrée dans les plus efficaces des administrations fiscales étudiées. Pour ces administrations, **le rapport annuel d'activité**, de très bonne qualité, permet au lecteur intéressé de saisir ensemble toutes les dimensions du système de pilotage.

Le niveau de développement de la fonction pilotage n'est bien entendu pas le même dans toutes les administrations fiscales étudiées. Un tableau fourni en annexe fait d'ailleurs ressortir les deux mêmes groupes de pays que les autres analyses (consacrées aux coûts de gestion, au service au contribuable etc.), tout en constatant qu'au sein du groupe performant, la Suède, le Canada et le Royaume-Uni ont en la matière une certaine avance.

### 5.2.1 Le contexte du développement des outils de pilotage

Comme ce rapport l'a déjà indiqué, la contrainte budgétaire constitue le cadre normal de travail des administrations fiscales, qui doivent rendre un meilleur service à moyens constants ou décroissants.

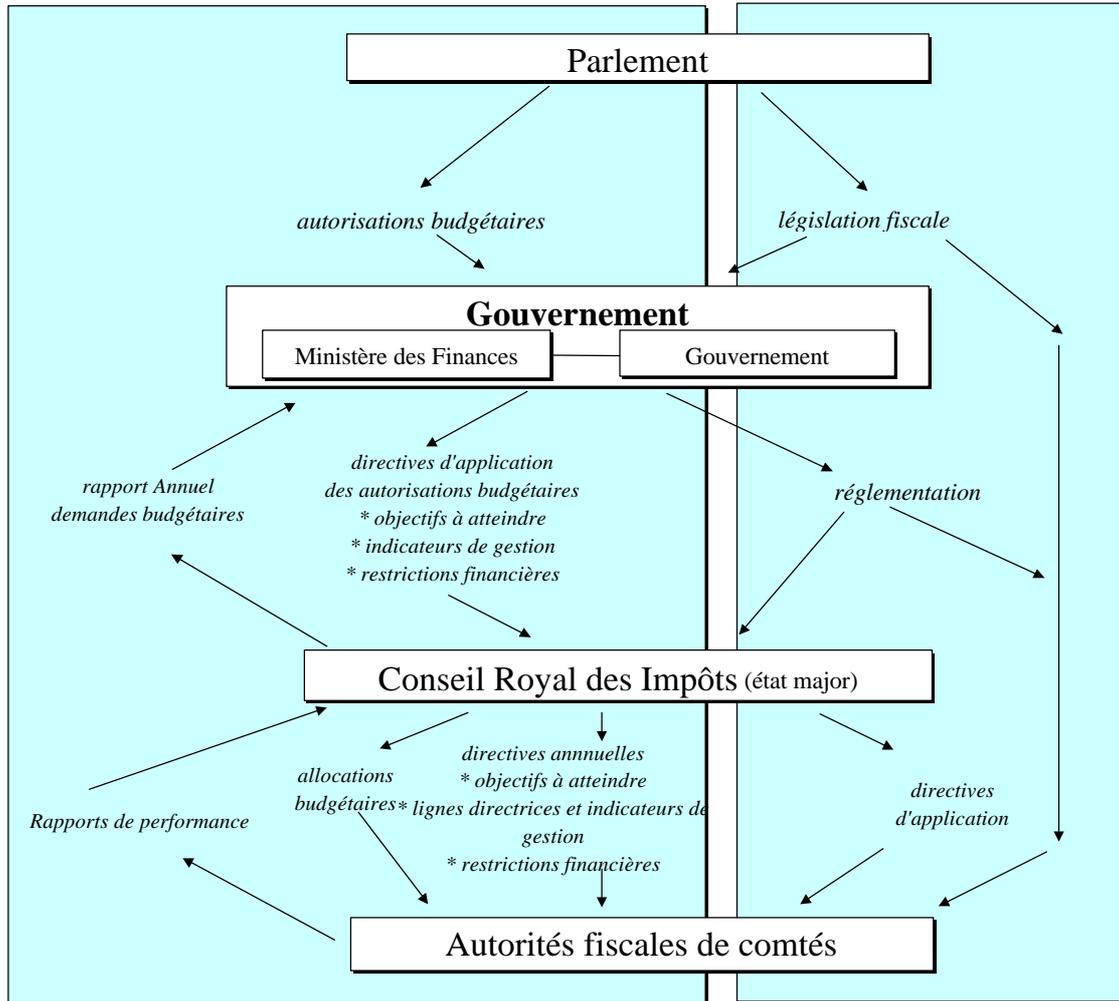
Dans une grande partie des pays visités (à des degrés divers, tous les pays sauf l'Allemagne), cette prise en compte des contraintes s'est accompagnée de la constatation que la restriction des moyens était illusoire sans donner une plus forte autonomie aux gestionnaires (en particulier en matière d'utilisation des crédits budgétaires et de gestion des ressources humaines).

Cette logique concerne d'ailleurs, comme le montre le schéma ci-dessous relatif à l'administration fiscale suédoise, tant les relations entre l'administration fiscale et ses différentes tutelles (autonomie couplée au contrôle externe) que les relations entre l'état-major de l'administration fiscale et les différentes unités locales (autonomie couplée au contrôle interne).

*Vision globale du système de pilotage du « groupe »\* RSV*

**Gestion par le budget et le contrôle de gestion**

**Gestion par les normes**



\* L'administration fiscale suédoise se voit actuellement en tant que « groupe » comprenant les services d'état major, les autorités fiscales de comté, le service du recouvrement et la société de services informatique interne

Le développement des outils de contrôle de gestion (plans, budget, objectifs, mesure de la performance, comptabilité analytique) est donc une conséquence naturelle de cette mise sous tension budgétaire des administrations fiscales. Ces instruments constituent en effet des outils de dialogue - interne et externe - sur les ressources et sur l'efficacité de l'administration, basés sur des systèmes d'information de plus en plus riches mais aussi de plus en plus fiables.

Les moyens consacrés à la fonction pilotage se sont donc substantiellement développés dans les années passées. Au Royaume-Uni par exemple, les réformes amorcées depuis 1992 au sein du *Revenue* se sont accompagnées de la création d'une direction de la stratégie et de la planification (équipe de 25 agents très qualifiés), chargée d'animer les instruments de planification et de contrôle de gestion, mais aussi de procéder régulièrement à des revues de la stratégie de l'organisme, en suivant une approche forces - faiblesses - opportunités - menaces.

## 5.2.2 La planification stratégique

Dans la quasi totalité des administrations fiscales visitées (l'Allemagne fait exception, et l'Italie dispose pour sa part d'un système encore peu utilisé mais en voie d'évolution), la mission a constaté l'existence de systèmes formels de planification stratégique, comprenant :

- la définition d'une « vision » générale sur la mission et les grands objectifs de l'administration (5.2.2.1) ;
- la traduction de ces grands objectifs à long terme en objectifs opérationnels à court terme (5.2.2.2) ;
- l'organisation non seulement descendante mais également participative de la formalisation du plan stratégique (5.2.2.3).

### *5.2.2.1 Une vision stratégique débouchant sur des objectifs de gestion clairement déterminés et formalisés*

La quasi-totalité des organismes performants vus par la mission se sont dotés d'un plan stratégique, exprimant une vision de l'administration fiscale à un horizon de moyen terme. **Le plan stratégique est établi par les services d'état major de l'administration fiscale ; il fait l'objet d'une négociation entre l'administration fiscale et sa tutelle** (dans la plupart des pays visités, la formalisation d'un plan est d'ailleurs une obligation légale qui s'impose à toute les administrations)<sup>83</sup>.

Cette vision stratégique, à laquelle les administrations attachent une grande importance, remplit surtout les fonctions suivantes :

- **définition des objectifs et hiérarchisation des priorités** : en préalable à la stratégie, la plupart des administrations fiscales se sont dotées d'une « mission », exprimant en peu de mots les valeurs fondamentales de l'organisme. Mission et plan stratégique s'inscrivent dans le même contexte : les administrations fiscales doivent d'abord définir leur mission et leurs objectifs, afin de poser les buts à atteindre. Exprimés d'abord de manière très générale, ces objectifs sont peu à peu précisés et quantifiés. Dans les structures qui suivent rigoureusement le modèle de l'agence, les objectifs fondamentaux sont définis par le ministre ou par le ministère « principal » (ministère des finances, Trésor), l'agence fiscale ayant pour responsabilité de décliner cet objectif en actions opérationnelles.
- **réflexion sur l'environnement de l'administration fiscale et sur son évolution** : les démarches stratégiques analysées par la mission ont en commun une démarche d'ouverture sur l'environnement de l'administration fiscale. Une fois posés les objectifs fondamentaux, il importe en effet d'examiner dans quelle mesure les évolutions possibles du cadre d'action de l'administration fiscale peuvent en faciliter ou en compliquer la réalisation. Ainsi, la plupart des plans publiés analysent l'environnement à moyen terme, en se penchant notamment sur les évolutions de la base de clientèle (essor du travail indépendant, mobilité croissante de l'emploi), sur l'évolution des attentes des contribuables en matière de services, et sur les modifications du cadre économique susceptibles d'avoir une influence sur l'attitude des citoyens face à l'impôt (mondialisation, ouverture de nouvelles possibilités de fraude, etc.) ;

---

<sup>83</sup> On trouvera en annexe un tableau synoptique présentant les pratiques des administrations visitées en matière de planification stratégique.

- **remise à plat des procédures<sup>84</sup>** : la clarification des missions et des priorités dans un cadre de réflexion stratégique induit, presque partout, le développement d'une réflexion interne concomitante sur l'organisation des administrations fiscales. Celle-ci doit en effet s'organiser pour atteindre des objectifs, alors que dans les administrations n'ayant pas de planification stratégique, les résultats ne sont que le sous-produit de l'organisation actuelle. C'est ainsi qu'en Irlande, le premier vrai plan stratégique du Revenu (adopté en 1997) a été mené conjointement avec un « diagnostic de l'organisation » (*organization review*), qui visait à examiner dans quelle mesure l'organisation actuelle du Revenu était adaptée à l'atteinte des objectifs fixés à l'organisation.

Le plan d'activité à long terme du Revenu canadien offre un exemple de ces fonctions. Il est en effet structuré de la façon suivante.

#### ***Organisation générale du plan d'activité à long terme de Revenu Canada***

<b>principes directeurs du plan d'activités</b> , exposant les grands choix de gestion, et la stratégie retenue en matière de conduite du changement
<b>exposé des principaux défis posés par l'environnement de l'organisme</b> (évolutions législatives, pression démographique, réduction du salariat au profit du travail indépendant, recours de plus en plus fréquent au système fiscal comme vecteur de programmes sociaux)
<b>définition de la stratégie adoptée en réponse à ces défis</b> : ainsi, pour le plan 1996-2000, la stratégie principale consiste à améliorer la qualité de service dans un contexte de réduction programmée des dépenses
<b>déclinaison de la stratégie par principaux « programmes »</b> : aide à la clientèle, assiette, recouvrement, contrôle fiscal, douanes, réclamations
<b>programme de vérification interne et d'évaluation de programmes</b>

Ce plan d'activité est glissant, publié et rendu public chaque année pour les quatre exercices à venir.

### ***5.2.2.2 La déclinaison du plan stratégique de façon descendante dans toute l'administration***

#### ***5.2.2.2.1 La déclinaison du plan stratégique à long terme en documents d'orientation annuels***

La planification stratégique utilisée par la plupart des administrations fiscales visitées repose ensuite sur un modèle classique de déclinaisons successives des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels.

Le plan stratégique (trois à dix ans) est adapté par un plan annuel (alliant budget et objectifs quantitatifs et qualitatifs). Ce plan est décliné aux unités opérationnelles et aux différentes activités (assiette, contrôle, recouvrement, service au contribuable...). L'année suivante, un rapport sur la performance revient sur la réalisation des objectifs, et procède à l'analyse des écarts. Les plans sont généralement glissants et recalés chaque année en fonction des résultats. Un véritable contrôle de gestion existe, et s'attache à mesurer l'atteinte des objectifs ; il est, de plus en plus, fondé sur des outils informatiques intégrés de mesure de la performance. Enfin, ce système de planification - mesure des résultats se boucle sur l'évaluation de la performance des unités et celle des responsables opérationnels.

---

<sup>84</sup> On retrouve ici la méthodologie déjà très largement évoquée du *reengineering*.

Dans ce cadre général, plusieurs éléments sont apparus fondamentaux :

- **le plan de l'organisme est toujours décliné en programmes** : recoupant les principales activités des administrations fiscales, les programmes identifient un certain nombre d'actions et de moyens qui leur sont affectés, au service d'objectifs identifiés et mesurables. L'approche par programme permet aux administrations fiscales de s'affranchir d'une vision trop « organique » de leur fonctionnement : elles ne tentent pas d'évaluer globalement le fonctionnement d'une direction à compétence générale, mais mesurent, programme par programme, la contribution de cette direction, à la performance des différentes activités<sup>85</sup> de l'organisme. Le plan du Revenu irlandais, qui se décline en 8 programmes distincts, présente une spécificité intéressante : au sein de chaque programme, il opère en effet une distinction entre activités récurrentes et projets de développement ;
- l'importance du **lien plan - budget** est apparue déterminante. Ainsi, l'*IRS* américain, qui s'était essayé, depuis 1990, à des exercices de planification déconnectés de l'allocation des ressources budgétaires, a fusionné en 1996 les deux exercices, en instituant une démarche intégrée plan-budget, articulée sur la mesure de la performance des services et des hommes.

#### 5.2.2.2 La déclinaison du plan stratégique global en plans d'action locaux

A côté de la déclinaison d'un plan à long terme en objectifs à court terme, la mission a constaté dans plusieurs administrations (notamment le Canada, la Suède et le Royaume-Uni), la déclinaison des objectifs globaux de l'administration fiscale en objectifs locaux, adaptés aux spécificités locales, mais en cohérence avec les objectifs nationaux.

Ainsi, au sein du *Revenue* britannique, la mission a pu constater lors de sa visite d'une unité locale de Londres (*Euston Green Tax Service Office*) que le plan de cette unité opérationnelle était un document plus succinct mais comparable au document national, présentant ainsi les priorités de l'organisme<sup>86</sup>, avant de lister spécifiquement les objectifs de gestion de l'unité formalisés par des indicateurs totalement cohérents avec les indicateurs nationaux. Tous les cadres locaux rencontrés par la mission dans cette unité ont d'ailleurs fait part à la mission de l'importance du respect des indicateurs de gestion qui relèvent de leur responsabilité dans leur gestion quotidienne : chaque agent local a une copie de ce plan opérationnel.

#### **5.2.2.3 Des procédures qui comprennent cependant une dimension participative**

La mission a bien noté que ces systèmes de planification budgétaire et de mesure de la performance, s'ils reposent sur des processus descendants (processus *top-down*), font également place à la négociation ainsi qu'à la remontée d'idées depuis la base. Au Canada, par exemple, l'énoncé des stratégies à long terme et le choix des orientations pour l'année s'effectue dans le cadre d'un processus quasi-continu, ponctué par des réunions de planification associant les responsables territoriaux avec la centrale, dans chaque secteur d'activité du ministère. A partir du plan ministériel, chaque direction générale élabore ses plans stratégiques pour l'année en cours. Chacune dispose, d'ailleurs, d'un service de programmation et contrôle de gestion.

Les organisations par projets décrites ci-avant visent également à favoriser les démarches *bottom-up*. On note ainsi que les administrations fiscales performantes ont mis en place des mécanismes de remontée d'idées et de communication interne bi-directionnelle, afin de recueillir constamment les idées du terrain sur la stratégie et sur les procédures.

---

<sup>85</sup> Les Canadiens utilisent l'expression de *business lines*, ou *lignes d'affaires*.

<sup>86</sup> Priorités : rôle du management, communication interne et externe, développement personnel des agents, implication des agents, amélioration des procédures, activité de *compliance*, qualité de service, satisfaction des agents et des « clients internes », maîtrise des coûts et réalisation d'économies.

### 5.2.3 Les indicateurs de gestion et le pilotage de la performance

De façon totalement naturelle, les tableaux de bord et les indicateurs de gestion, très largement utilisés par les administrations fiscales les plus performantes<sup>87</sup> sont cohérents avec les grandes orientations du processus de planification décrit supra : la mesure des résultats est en effet indissociable d'une démarche stratégique. La mission a en particulier constaté l'existence de trois générations d'indicateurs de mesure de la performance des administrations fiscales :

- indicateurs de résultats ;
- indicateurs de productivité ;
- indicateurs d'impact, dans le cadre d'un système équilibré et cohérent d'indicateurs.

Les pays analysés peuvent être classés en trois groupes, qui recourent *mutatis mutandis* ces trois générations successives d'indicateurs et de doctrine d'emploi de systèmes de mesure de la performance. Il va de soi que les administrations les plus modernes disposent *aussi* des indicateurs de la génération précédente, qu'elles ont d'ailleurs enrichi et soumis à de très stricts tests de mise en œuvre :

- l'indicateur reflète-t-il l'objectif de gestion ?
- l'indicateur peut-il devenir contre-productif ?
- quelles vont être les conséquences des indicateurs en matière d'impact (*compliance*) ?
- est-il possible de mesurer les indicateurs de façon fiable ?

Les trois générations d'indicateurs sont décrites ci-après.

#### 5.2.3.1 Indicateurs de résultat

**Au niveau le plus élémentaire, on trouve les pays qui disposent de certains indicateurs de résultat**, mesurant soit un volume de production, soit l'efficacité des procédures mises en œuvre, **mais ne s'intéressent ni aux coûts, ni à la satisfaction des usagers, ni à la performance globale des administrations. L'Italie et l'Allemagne** font partie de ce groupe<sup>88</sup>, même si la situation varie fortement suivant les *Länder* allemands : les *Länder* limitrophes de Saxe et de Bavière ont par exemple confié en 1998 à un partenaire privé un projet de mesure de la performance des *Finanzämter* de leur ressort, qui pourrait ensuite être étendu à l'ensemble de la fédération.

Selon les pays et les secteurs de l'administration fiscale, ces indicateurs peuvent être de qualité variable : on fera ainsi la distinction entre les indicateurs qui sont automatiquement générés par des « *systèmes d'information de management* » (tableaux de bord informatisés) liés aux applications de production elles-mêmes (c'est le cas des systèmes suédois et néerlandais), et les indicateurs qui doivent être construits à partir de relevés manuels de données.

On notera que les pays qui ne disposent que de ce type d'indicateurs les utilisent également d'une manière restreinte :

- ils ne font pas l'objet d'une publicité adéquate dans des rapports annuels destinés au public ou au Parlement ;

---

<sup>87</sup> 100 indicateurs élémentaires en Suède, mais 3.000 présentations chiffrées ou graphiques pré-formatées incluses dans un système d'information de gestion totalement informatisé.

<sup>88</sup> La France, pour laquelle la qualité des systèmes d'indicateurs utilisés par les deux administrations fiscales n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie, se situe a priori dans ce groupe (même si la DGI a mis en place quelques indicateurs de qualité et d'efficacité).

- ils ne sont jamais liés à une mesure des coûts ni à des questions sur l'utilisation efficiente des ressources ;
- ils sont déconnectés, enfin, d'une procédure de planification stratégique et de pilotage de la structure.

### 5.2.3.2 Indicateurs de productivité

Au niveau intermédiaire, on trouve des pays comme l'Espagne ou des administrations comme l'IRS américain (avant sa réforme, actuellement en cours), qui utilisent **non seulement des indicateurs de résultat mais mesurent la productivité des services dans le cadre d'un contrôle de gestion formalisé**. Sur le modèle managérial adopté par la plupart des entreprises depuis les années 1950, les indicateurs utilisés s'intègrent dans une chaîne planification - programmation - contrôle, qui permet de formuler des stratégies de long terme, de les traduire dans des horizons de court terme, et d'en mesurer la réalisation au moyen d'indicateurs. Dans ces pays, les indicateurs de productivité ont un sens, car ils servent directement à l'évaluation de la performance des unités et des responsables d'unités. Ils font également l'objet, en général, d'une publicité adéquate auprès de l'opinion et de la représentation parlementaire.

Les pays concernés utilisent donc des **ratios de productivité** par agent et par franc dépensé (en mesurant par exemple l'évolution d'un volume de production par agent, ou en rapportant des indicateurs de production à des coûts). Ces pays utilisent une forme plus ou moins raffinée de comptabilité analytique. Ils se réfèrent au ratio de « taux d'intervention » (coûts de gestion totaux des impôts / recettes encaissées). Ce ratio peut d'ailleurs être décliné par activité (l'IRS mesure par exemple le nombre de dollars recouverts par les services de recouvrement forcé rapporté au coût de ces services ; l'*Inland Revenue* britannique suit et publie des indicateurs de rendement du contrôle fiscal par unité).

### 5.2.3.3 Indicateurs d'impact et utilisation d'un système cohérent et équilibré d'indicateurs

Enfin, au niveau le plus élaboré des techniques managériales, on trouve des administrations fiscales qui ont mené une réflexion très aboutie sur les indicateurs de gestion et la mesure de la performance. Ces pays disposent toujours des deux premiers types d'indicateurs, qu'ils ont raffinés, mais mettent en œuvre **une gamme plus complète d'indicateurs**, afin de rendre compte de manière complète de la performance de leur administration, mais aussi de pallier les effets pervers des indicateurs de la deuxième génération. Les Pays-Bas, la Suède, le Canada, l'*Inland Revenue* britannique dans une certaine mesure, et, hors échantillon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande appartiennent à ce groupe. Ces administrations, qui vivent dans un environnement globalement identique entre le secteur public et le secteur privé, sont en train de faire le même chemin que les entreprises, qui sortent peu à peu du modèle classique de management par objectifs. Elles ont pris conscience des possibles effets pervers liés à un choix de mauvais indicateurs.

Par nature, ces indicateurs nouveaux sont très divers. On mentionnera comme particulièrement significative **l'évaluation par les « clients » de la qualité du service rendu** (exemple du sondage annuel dit « *Fiscal Monitor* » de l'administration néerlandaise), ou l'utilisation d'instituts de sondage privés pour mesurer de manière indépendante la qualité d'un service (exemple de l'expérience canadienne de mesure externe de la qualité des réponses données par les services à des faux contribuables, selon la technique du *mystery shopper*).

Dans l'ensemble, l'idée dominante est celle d'une mesure de la performance globale, selon le modèle, en vogue dans le secteur privé, du *balanced scorecard*. Schématiquement, ce modèle a pour but d'évaluer de manière conjointe trois phénomènes :

- **les résultats des opérations**, mesurés en délais ou taux de traitement d'une procédure<sup>89</sup>, en volume de production ou en termes financiers ;
- **des mesures de la qualité des procédures** : celles-ci visent à éviter l'utilisation abusive d'un indicateur de la première catégorie, tel le rendement financier du contrôle fiscal abstraction faite du recouvrement effectif des cotes, ou à régler les conflits potentiels entre indicateurs : par exemple, il ne sert à rien d'accélérer la fourniture d'informations aux contribuables, si cette information est inexacte<sup>90</sup> ;
- **des mesures de la qualité du service**, à travers des indicateurs objectifs, mais aussi des enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers voire - pourquoi pas ? - des employés de l'administration fiscale<sup>91</sup>.

Ces indicateurs peuvent être complétés, dans les administrations fiscales les plus attentives à leur environnement, par la mesure d'indicateurs d'environnement, plus difficiles à mesurer par nature : taux de *non compliance* (incluant les recettes non déclarées), et *compliance costs* (coûts des obligations fiscales pour les contribuables). **Les indicateurs de gestion du RSV suédois** sont à cet égard les plus développés<sup>92</sup> : ils reposent sur un modèle bien défini, qui consiste à regarder l'administration fiscale du point de vue des acteurs extérieurs (le ministre et les contribuables), en rejetant une vision interne bureaucratique. A titre d'exemple, on notera que **le nombre d'erreurs involontaires commises par les contribuables** (dans l'exercice de leurs obligations fiscales) **est considéré par l'administration fiscale comme un indicateur de qualité, dont elle se sent comptable**. Le modèle de la *compliance* implique en effet que l'administration fiscale, à travers la conception de ses procédures, de ses formulaires et de ses services, puisse agir directement sur ce taux d'erreur.

---

<sup>89</sup> Afin d'éviter de gaspiller des ressources dans la recherche de la perfection (l'augmentation marginale de la performance), certaines administrations fiscales anglo-saxonnes préfèrent fixer des normes à respecter pour leurs principales procédures : c'est ainsi que l'administration fiscale australienne demande aux bureaux de traiter 95% des déclarations de TVA ou de PAYE dans les 5 jours de leur arrivée, ou : réception de 90 % des clients au guichet 10 minutes après leur arrivée.

<sup>90</sup> A cet effet, Revenu Canada, qui est en train de repenser ses indicateurs de recouvrement, fournit l'exemple suivant de non-congruence des objectifs (entre l'administration fiscale et ses agents), qui peut être induit par l'utilisation systématique d'indicateurs de rendement financier. Ainsi, en recouvrant brutalement la somme due par un contribuable sans se demander d'où vient son problème de paiement (retenue à la source mal calculée, mode de paiement peu adapté etc.), un agent réalisera ses objectifs, mais risque en même temps de revoir le même client sur la liste des débiteurs l'année suivante. Ainsi, on peut considérer que le taux de rendement financier doit être couplé avec une mesure de « retour des mêmes clients d'une année sur l'autre » (indicateur de qualité des procédures), afin d'obtenir une vue plus « équilibrée » de l'efficacité de l'organisme.

<sup>91</sup> Dans l'*IRS* américain réformé, la satisfaction des employés devrait constituer un des trois indicateurs principaux, avec la satisfaction des clients et les indicateurs d'efficacité et d'efficience.

<sup>92</sup> Pour plus de détails, se reporter au rapport pays sur l'administration fiscale suédoise.

Plus fondamentalement, dans tout système de mesure de la performance, il existe un arbitrage à faire entre deux options :

- l’extension maximale de la couverture des activités de l’administration fiscale par des indicateurs (dans l’idéal, le système de mesure couvre l’ensemble des fonctions de l’administration fiscale, de l’immatriculation au contentieux), afin d’éviter le désintérêt des gestionnaires pour les zones non couvertes par des indicateurs ;
- la simplicité du système d’indicateurs, qui permet de porter rapidement un jugement sur une unité ou sur un directeur, et qui est nécessaire pour rendre immédiatement identifiables les grandes options stratégiques de l’organisation.

#### **5.2.4 La gestion budgétaire**

La mission a mentionné la contrainte budgétaire parmi les trois fils conducteurs essentiels qui expliquent l’essentiel des réformes. Cette contrainte s’est traduite par des transformations radicales du cadre budgétaire, transformations qui dépassent d’ailleurs très largement les seules administrations fiscales et concernent de fait toutes les collectivités publiques. Le rapport ne développe donc que rapidement l’utilisation de cet outil de gestion<sup>93</sup>.

Le point essentiel de la gestion budgétaire tient au fait que toutes les administrations fiscales performantes visitées par la mission sont désormais dotées d’une plus forte autonomie budgétaire, visant à les mettre à même de réaliser dans les meilleures conditions les objectifs stratégiques qui leurs sont assignés avec des ressources désormais plus contraintes (cf. supra, planification stratégique).

On note en effet, dans presque tous les cas, que ces administrations sont désormais dotées d’un **cadre budgétaire réellement pluriannuel** : elles connaissent les enveloppes qui leur sont allouées pour les trois ou quatre exercices à venir. Cette pluriannualité va de pair avec la possibilité pour ces administrations de conserver les excédents éventuellement dégagés par rapport à l’objectif. Ce recyclage interne des économies se pratique au Royaume-Uni, en Suède et au Canada. En Suède, le succès de ce système a été spectaculaire puisque deux ans après la mise en œuvre de ce système, les excédents budgétaires accumulés et conservés représentaient le sixième de la dotation budgétaire annuelle.

Des objectifs quantitatifs étant posés en matière de performance (cf. supra, indicateurs de gestion), les administrations fiscales ont vu s’élargir leur marge de manoeuvre dans la gestion courante de leurs crédits budgétaires : ainsi, les crédits sont désormais fongibles ; en Suède et aux Pays-Bas, il ne reste plus que trois lignes budgétaires distinctes, les gestionnaires - nationaux puis locaux - ayant une large liberté d’utilisation de leurs crédits<sup>94</sup>. Le système d’allocation budgétaire, qui tient compte des charges des unités, est également perfectionné.

Cette considérable augmentation de l’autonomie budgétaire a toutefois pour contrepartie un contrôle très strict de l’exécution de la dépense, qui passe notamment par la rapide certification des états financiers annuels par les institutions suprêmes d’audit (cf. infra, connaissance des coûts).

---

<sup>93</sup> Pour l’analyse des réformes budgétaires suédoises, se rapporter par exemple au rapport de l’OCDE/PUMA de 1998 sur ce sujet.

<sup>94</sup> En Espagne, les gestionnaires ont une forte liberté de gestion interne de leurs lignes.

## 5.2.5 La connaissance des coûts et la comptabilité analytique

### 5.2.5.1 La richesse et la sincérité de l'information sur les coûts

Les administrations fiscales performantes visitées sont soumises à une exigence croissante d'*accountability* : c'est dire qu'elles doivent rendre compte de leur gestion financière et de leurs performances devant la tutelle (ministre), devant le Parlement et devant l'opinion au sens large. De cette exigence classique, découle une importante publicité sur les coûts et sur les résultats. La mission a d'ailleurs noté une corrélation nette entre cette publicité et la qualité des pratiques de management et de pilotage : les administrations sans rapport annuel public présentant des indicateurs précis sont aussi celles qui n'ont pas adopté de méthodes modernes de management<sup>95</sup>. Le cas de l'**Irlande** est intéressant : jusqu'au milieu des années 1990, le Revenu publiait un rapport annuel essentiellement littéraire, ne faisant état ni d'objectifs, ni de résultats, et complété pour les données chiffrées par des annexes statistiques, essentiellement consacrées aux recettes. Depuis 1997, en lien avec l'introduction d'une démarche stratégique, le rapport annuel s'est considérablement enrichi. Sans atteindre encore la qualité des documents canadien ou suédois, ce rapport est organisé par programmes, en fonction d'objectifs, et fait place à des données chiffrées sur les coûts et sur la performance.

La publication des coûts annuels des administrations fiscales va de pair, dans la majorité des pays (cf. tableaux infra) avec la certification des états financiers par un auditeur externe. Ce contrôle externe de la sincérité des comptes participe de la même exigence de publicité et de transparence<sup>96</sup>. Dans le cas du Canada, il existe une double certification : certification interne par le Receveur général (organisme chargé de centraliser la comptabilité de l'Etat) et certification externe par le Vérificateur Général.

Enfin, la publicité sur les coûts et sur les performances réalisées à l'initiative de l'organisme lui-même est complétée par d'importantes études externes sur l'efficacité et les performances : le Vérificateur Général canadien ou ses homologues suédois ou américains réalisent régulièrement des rapports publics sur les performances de l'organisme<sup>97</sup>. Au Royaume-Uni, les deux administrations fiscales subissent régulièrement des études externes de performances (*comprehensive spending review* et *market testing*), qui sont autant de remises en cause périodiques des organismes.

---

<sup>95</sup> Cas de l'Allemagne, de l'Italie et de la France ; le cas de l'*IRS* américain est plus complexe : c'est essentiellement à cause des très nombreuses réformes dont il a fait l'objet que cet organisme n'a pas publié de rapport annuel depuis 1995, tout en publiant par ailleurs ses coûts et ses ratios de performance dans des documents statistiques, et dans les rapports d'organismes extérieurs (OMB, GAO ...).

<sup>96</sup> Le groupe RSV suédois est encore plus en pointe : la sincérité du rapport annuel lui-même est en effet soumise à la certification de l'auditeur externe.

<sup>97</sup> Ces rapports peuvent aller très loin dans l'analyse des performances : ainsi, le vérificateur canadien s'attache à la fois à mesurer l'efficacité des procédures que le nombre de manquements à la déontologie constatés dans l'administration fiscale. Tous ces éléments sont rendus publics.

### 5.2.5.2 Le développement des comptabilités analytiques

Dans toutes les administrations fiscales dotées de systèmes de planification stratégique, il existe une comptabilité analytique, qui permet d'allouer les coûts aux programmes et aux activités de l'administration fiscale. Les systèmes vus par la mission sont en général assez sommaires, et laissent subsister une part conséquente de charges indirectes non réparties.

En dehors de l'échantillon, l'*Inland Revenue* néo-zélandais est considéré comme le modèle le plus achevé en matière d'utilisation de la comptabilité analytique par un organisme public. Chaque service, chaque segment de clientèle et chaque « activité » (*output classes* : traitement des déclarations, recouvrement, contentieux...) est doté d'un compte d'exploitation propre. Les coûts directs et indirects sont imputés aux activités, y compris les amortissements et une quote part du coût du capital pour l'actionnaire (l'Etat). Les « recettes » des différents centres d'analyse sont constituées par des dotations allouées en début d'année dans le cadre de la procédure budgétaire, ou correspondent à des prestations facturées à d'autres centres ; les coûts sont ensuite comparés aux recettes, ce qui permet à chaque centre - activité ou unité opérationnelle - de dégager un résultat ou une perte. Ce système retient l'attention d'autres administrations fiscales, notamment anglo-saxonnes.

A l'intérieur de l'échantillon, la mission a constaté que les administrations fiscales allemande et française étaient les seules à n'être dotées d'aucun instrument d'analyse des coûts. Le ministère des finances italien a en effet adopté en 1996 un système - encore imparfait, mais évolutif - de répartition des coûts par grande fonction (« fonction d'objectif ») et de constitution de comptes de résultat par fonctions.

C'est le **système suédois** qui a paru le plus avancé à la mission. Le groupe RSV dispose d'une comptabilité analytique relativement sophistiquée, basée sur les principes suivants :

- imputation de tous les coûts de gestion à un centre de coût (par décomposition très fine des unités de gestion du groupe) ;
- fusion de l'information budgétaire avec l'information issue du système de gestion du personnel (feuilles de temps), afin de parfaire l'allocation et de calculer des coûts standard pour les principaux processus.

L'administration fiscale néerlandaise, qui va se doter en 1999 d'un progiciel de gestion de la société SAP pour optimiser la gestion de ses ressources - tant budgétaires qu'humaines - devrait disposer sous peu d'un système aussi performant.

---

<sup>98</sup> Ce triple système de mesure permet à l'administration fiscale de reproduire le fonctionnement d'une entreprise, dont la comptabilité analytique permet toujours de dégager des comptes de résultat par unité opérationnelle, par produit et par marché.

### 5.3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines (GRH), dernière fonction support étudiée dans ce rapport, constitue pour toutes les administrations fiscales un processus essentiel, totalement au service des grands objectifs stratégiques. L'importance de ces orientations est ainsi avérée par les exemples suivants :

- la gestion des ressources humaines est formellement mentionnée dans tous les plans stratégiques : « *caring for staff* » est l'un des quatre « C »<sup>99</sup> du plan stratégique 1992-2002 du *Revenue* britannique, et le développement des ressources humaines est un des 6 objectifs clef de la stratégie actuelle de l'administration suédoise ;
- le directeur général actuel de l'administration fiscale néerlandaise, l'une des plus performantes de l'échantillon, a été très longtemps responsable de la formation au sein de cette administration.

La gestion des ressources humaines est donc extrêmement importante pour toutes les administrations fiscales visitées, et a été mise totalement au service des orientations stratégiques des meilleures administrations fiscales. Même si la mission n'a pas recueilli dans tous les pays visités le même niveau de détail sur ce domaine central mais délicat, les grandes évolutions sont décrites ci-après, en séparant :

- l'évolution du contexte de la GRH des administrations fiscales ;
- la transformation des outils pratiques de GRH.

Comme pour la fonction pilotage, les transformations récentes en matière de GRH ne se limitent pas aux seules administrations fiscales mais s'étendent dans chaque pays à l'administration dans son ensemble.

#### **5.3.1 La transformation du contexte de la gestion des ressources humaines**

Quatre évolutions sont spécialement structurantes :

- la baisse des effectifs, couplée à la requalification et à la professionnalisation progressive des administrations fiscales ;
- l'assouplissement, dans certains pays au moins, de l'encadrement juridique de la GRH des administrations fiscales ;
- la transformation des règles générales de gestion ;
- le stabilisation du climat social.

##### ***5.3.1.1 La baisse des effectifs et la requalification des administrations fiscales***

###### **5.3.1.1.1 Les réductions récentes d'effectifs**

Deux éléments de contexte de la GRH, traitées en détail dans la sixième partie du présent rapport, consacrée aux coûts, peuvent être évoqués : la baisse des effectifs et l'augmentation de la qualification moyenne des agents des administrations fiscales.

---

<sup>99</sup> les 3 autres étant la *compliance*, le *customer service* et la *cost efficiency*.

Les tableaux de la sixième partie du présent rapport mettent en évidence une tendance à la baisse des effectifs dans la plupart des administrations fiscales visitées. Ces baisses d'effectifs ont été suscitées à la fois par la prise en compte des gains de productivité liés à l'informatisation de plus en plus poussée des processus de travail, mais aussi au contexte très fort de restriction budgétaire qui s'est imposé aux services à compter du début des années 1990. Toutefois, les situations diffèrent de pays à pays :

- des politiques volontaristes de réduction des effectifs ont été observées dans l'ensemble des pays anglo-saxons étudiés, ainsi qu'en Suède ;
- en revanche, l'Espagne<sup>100</sup> et les Pays-Bas n'ont pas connu de baisse spectaculaire depuis le début des années 1990.

Le cas de *l'Inland Revenue* britannique est particulièrement spectaculaire. Alors qu'en 1979, les effectifs du *Revenue* représentaient 85 000 personnes, les effectifs actuels s'élèvent à environ 54 000 personnes. Le département a ainsi perdu 31 000 personnes en 19 ans, dont la moitié depuis 1992 (soit une baisse de 25% en 5 ans, puisque 70 000 personnes étaient employés par le département en 1992). Selon le *Revenue*, cette réduction très importante (moins 14 000 personnes en 6 ans) a été rendue possible (et a d'ailleurs été impliquée) par l'introduction massive des technologies de l'information, et par l'accent très fort mis par l'autorité politique sur l'augmentation de l'efficacité et de la productivité du département, voire par une diminution simplement comptable des effectifs (conséquences directes de l'externalisation de l'informatique).

Les **méthodes utilisées** dans les plans structurels de baisse ont été les suivantes :

- **arrêt des recrutements** (ainsi, le Revenu irlandais n'a pas recruté un seul inspecteur des impôts à l'extérieur depuis 9 ans, s'en remettant à la promotion interne) ;
- **aide au départ** (pré-retraite anticipée ou « *package* » incitatif) ;
- **reclassement** lorsque les postes concernés ont fait l'objet d'externalisation ;
- **licenciement**. Le groupe RSV est la seule administration fiscale de l'échantillon qui a pris des mesures fortes de réduction des effectifs (licenciement de 700 personnes, soit 5% du total des effectifs, en 1992/1993, concernant principalement les agents administratifs).

Pour l'avenir, il semble toutefois que deux écoles existent aujourd'hui quant à l'évolution des effectifs : poursuite de la baisse pour certains pays, maintien avec augmentation de la qualité de travail pour d'autres.

#### 5.3.1.1.2 La poursuite de la baisse pour certains pays

Les administrations fiscales engagées dans d'importants efforts de productivité, tel *l'Inland Revenue* britannique ou le RSV suédois vont probablement continuer à diminuer leurs effectifs, en fonction des possibilités offertes par la technologie. La réflexion qui se développe dans la plupart des administrations visitées sur les indicateurs de coût leur permettra graduellement de progresser dans la réflexion sur les effectifs, en les mettant à même de disposer d'éléments leur permettant de répondre à la question : « de combien d'agents avons-nous besoin pour effectuer cette tâche ? ».

---

<sup>100</sup> Dans le cas de l'Espagne, l'absence de baisse des effectifs est à mettre en perspective du fait de la hausse très importante du nombre de contribuables et des déclarations pris en charge par l'agence fiscale.

Au Royaume-Uni, le changement de gouvernement en 1997 a sans doute freiné l'accent mis sur la poursuite volontariste de la baisse des effectifs de la fonction publique, mais ce changement de perspective ne devrait pas empêcher le *Revenue* de continuer à réduire ses effectifs du fait de l'augmentation de la productivité liée à l'informatisation et à la rationalisation des processus de production. On notera que le plan de réorganisation 1992-2002 prévoyait un objectif de 42 000-44 000 agents à l'issue du plan (soit une baisse complémentaire de 10 000 personnes, sans tenir compte de la fusion avec la *Contributions Agency*<sup>101</sup>). Dans le cadre du passage à l'agence, l'administration fiscale italienne envisage, pour sa part, de diminuer ses effectifs de 25% sur les dix prochaines années.

#### 5.3.1.1.3 La stabilité en contrepartie de l'amélioration du service offert aux contribuables

D'autres administrations fiscales suivent une politique différente (Irlande, Canada, etc.). Elles misent en effet sur une stabilité des effectifs, ayant pour contrepartie un accroissement constant du niveau de service offert et de la performance.

En tout état de cause, les oppositions entre ces deux démarches ne doivent pas être exagérées. Ainsi, l'administration fiscale néerlandaise, qui a réalisé ses grandes réformes depuis 1990 à effectifs constants et a même accru ses effectifs en 1997, sous l'effet notamment de la réduction du temps de travail à 36 heures, a publié un plan de réduction des effectifs prévoyant une baisse de 8% entre 1999 et 2003.

La mission a donc relevé une quasi-unanimité sur la nécessité de réaliser des gains de productivité.

#### 5.3.1.1.4 Requalification et professionnalisation

La tendance à la requalification des effectifs sera développée dans la dernière partie. La tendance à l'accroissement des qualifications va de pair avec une **professionnalisation des administrations fiscales**. Les administrations les plus avancées voient en effet apparaître de vrais métiers (cf. cas de *Inland Revenue* qui a défini des familles de métiers en 1997), qui ne se réduisent pas à des spécialisations techniques en fiscalité. Ainsi, l'administration fiscale néerlandaise a réparti ses emplois en groupes, chaque groupe correspondant à un ensemble de compétences associé à un niveau de formation universitaire (gestion du personnel, gestion de comptes clients etc.).

Ce mouvement de professionnalisation recouvre deux tendances :

- la standardisation progressive des compétences requises du fait de la définition de plus en plus précise des processus de travail auxquels les agents participent ;
- le développement rapide de nouvelles compétences techniques, notamment en matière informatique.

---

<sup>101</sup> Organisme qui gère à ce jour les cotisations sociales (uniquement recouvrement spontané).

### 5.3.1.2 *La gestion du personnel devient plus flexible, sous certaines limites*

#### 5.3.1.2.1 Encadrement juridique

Toutes les administrations fiscales visitées, parce qu'elles sont des administrations publiques, sont soumises à des règles juridiques ou de fait en matière de gestion du personnel.

Les situations constatées par la mission<sup>102</sup> s'étalent cependant sur un large spectre : à une extrémité, **la France, l'Italie et l'Allemagne** ont des administrations fiscales où la gestion du personnel est largement contrainte par des règles statutaires : recrutement par concours, encadrement des règles de promotion, emploi à vie, rémunération non reliée à la performance, impossibilité de recruter librement à l'extérieur, gestion des ressources humaines gouvernée par des règles juridiques plus que par une logique de reconnaissance et de développement des compétences.

Parmi les pays visités, c'est sans doute en **Italie** que les rigidités sont les plus importantes : aux problèmes de la gestion publique traditionnelle s'ajoute en effet un important déséquilibre territorial dans la répartition des agents (surabondance au Sud et pénurie au Nord).

La mission ne s'est pas penchée dans le détail sur le cas de la **France**. Elle constate cependant d'après des travaux précédents que la France connaît aussi des déséquilibres marqués (notamment au détriment de la région parisienne), et surtout que les procédures de gestion des ressources humaines y sont extrêmement centralisées : quel que soit le niveau catégoriel, les premières affectations et les mouvements de personnel sont gérés par l'administration centrale selon des règles qui font un appel quasi-exclusif à l'ancienneté.

A l'autre extrémité du spectre, la gestion des ressources humaines dans l'administration fiscale suédoise ne diffère qu'à la marge de celle d'une entreprise privée. C'est d'ailleurs la seule administration de l'échantillon qui a procédé à de véritables licenciements.

Au milieu, enfin, les autres administrations présentent des situations différentes, mais participent à une tendance de fond d'accroissement constant de leur autonomie en matière de gestion des ressources humaines. Ce mouvement est facilité par leur statut fréquent d'agence, qui a justement été créé pour affranchir la gestion du personnel de règles nationales uniformes (cf. supra 3.2).

#### 5.3.1.2.2 Banalisation progressive du statut des agents

Seules la France, l'Allemagne et l'Espagne ont des agents soumis à des statuts de droit public, sachant qu'en Espagne, le droit de la fonction publique est dans l'ensemble moins rigide, tandis qu'en Italie, à l'inverse, le passage à des contrats de droit privé, qui s'est opéré à partir de 1993, n'a pas eu jusqu'à présent d'incidence concrète sur le statut des agents. Dans toutes les autres administrations fiscales visitées, la situation des personnels est régie par des conventions collectives dont les provisions diffèrent d'ailleurs souvent peu, à l'origine, des règles de droit public du premier groupe de pays (garantie de l'emploi, limitation des possibilités d'avancement au choix), mais qui offrent l'avantage d'évoluer plus facilement.

---

<sup>102</sup> Celle-ci n'a pas examiné dans le détail la problématique de la gestion du personnel et du droit de la fonction publique dans l'ensemble des pays visités.

Le **Canada** (pays à convention collective) présente une situation originale, avec l'existence d'un double statut : l'effectif se compose à la fois de « personnels à statut déterminé » (recrutés par concours) dont le statut est défini par la loi et la rémunération reliée à une grille valant pour l'ensemble de la fonction publique), et de « personnel à statut indéterminé » (personnel contractuel et temporaire).

D'autres pays ont aménagé une telle différenciation à l'intérieur de leur système de convention collective : ainsi, l'*IRS* américain compte en moyenne 10% de personnel temporaire dans son effectif ; il s'agit en pratique d'un personnel saisonnier, utilisé pour absorber le pic de la saison déclarative (saisie de données ou réponse au téléphone).

### **5.3.1.3 L'évolution des modes de gestion : déconcentration et participation**

Cette évolution, extrêmement importante en matière de GRH, notamment pour l'encadrement intermédiaire, relève en droite ligne des transformations analysées ci-avant quant à l'organisation de la fonction contrôle, basée sur l'équilibre entre autonomie de gestion et contrôle.

#### **5.3.1.3.1 L'évolution vers une plus grande responsabilisation du management**

Les systèmes de planification stratégique vus par la mission ne se limitent pas à une analyse des performances de l'organisme dans sa globalité ; ils diffusent au contraire à tous les niveaux opérationnels voire, dans les systèmes les plus aboutis, à tous les employés, dont les objectifs individuels s'inscrivent dans les objectifs généraux de l'administration fiscale. La **responsabilisation des gestionnaires de base** s'est opérée dans la plupart des administrations fiscales performantes par le biais d'un **système de contrats d'objectifs**, négociés par les responsables d'unités opérationnelles. On verra plus bas les conséquences de ces systèmes en termes d'individualisation de la rémunération dans certains pays.

Le bon fonctionnement d'un tel système suppose une plus grande liberté des gestionnaires dans l'allocation des moyens : dans les administrations fiscales les plus performantes, le gestionnaire qui se voit attribuer des objectifs doit pouvoir utiliser ses moyens comme il l'entend pour atteindre ces objectifs. Pour l'essentiel, trois types d'avancées significatives ont été constatées :

- liberté laissée aux gestionnaires de base pour organiser de façon optimale les moyens qui leur sont alloués (choix de la couverture territoriale, choix de la répartition des agents entre différents services) ;
- liberté d'utiliser leurs ressources budgétaires avec un minimum de normes nationales contraignantes : les chefs d'unités peuvent ainsi être responsabilisés sur un budget propre ;
- liberté de gestion des ressources humaines.

Ces trois avancées ont été constatées, à des degrés divers, dans les pays anglo-saxons et en Espagne. Ainsi, au Royaume-Uni, les directeurs régionaux peuvent dans une large mesure décider eux-mêmes de la couverture territoriale de leur région (fermer ou ouvrir des bureaux, etc.). Les responsables d'unités ont à leur disposition une petite enveloppe salariale qu'ils peuvent utiliser de façon discrétionnaire, pour allouer des primes de rendement ou payer des heures supplémentaires.

Il a paru à la mission que les pays du Nord (Pays-Bas et Suède) étaient ceux qui avaient réalisé les avancées les plus marquantes en matière de déconcentration des moyens et de décentralisation de la gestion.

**Les Pays-Bas sont sans doute le pays qui a été le plus loin dans la déconcentration budgétaire.** Outre la fongibilité complète des crédits, la mission a constaté en effet que l'organisation de **relations client-fournisseur** à l'intérieur de l'administration fiscale renforçait la responsabilité budgétaire de chaque unité : les chefs de bureaux « achètent » des prestations informatiques et des prestations de maintenance de leurs locaux à des structures spécialisées. Ce système permet d'accroître l'incitation à gérer les ressources de façon efficiente, en supprimant les prestations « gratuites » (au moins en apparence pour celui qui les utilise sans devoir les payer).

**Le groupe RSV suédois**, pour sa part, est sans doute l'administration fiscale la plus avancée en matière de **décentralisation massive de la gestion des ressources humaines** auprès des responsables des services au niveau du comté et au niveau local. Cette décentralisation a bien entendu été facilitée par l'alignement intégral des conditions juridiques de l'emploi public sur celles de l'emploi privé.

La décentralisation concerne tous les domaines de la gestion des ressources humaines :

- la gestion administrative du personnel ;
- le développement des ressources humaines (évaluation et valorisation du capital humain, cf. la décentralisation des responsabilités en matière de formation) ;
- l'organisation et les conditions de travail : grandes libertés concernant l'organisation (il n'existe pas de bureau des impôts type, mais chaque bureau s'organise à sa guise, à condition que cela améliore ses résultats) ;
- les relations sociales et les négociations avec les organisations syndicales.

#### 5.3.1.3.2 A l'intérieur des unités : l'aplatissement des hiérarchies

On a vu que les réformes organisationnelles menées par les administrations fiscales avaient eu pour conséquences un recentrage des unités en fonction des processus et/ou des groupes de clientèle. La meilleure identification des missions débouche sur une meilleure adéquation des structures aux missions exercées.

De ces réorganisations a résulté, dans la plupart des administrations performantes, un vaste mouvement d'aplatissement des hiérarchies, qui est le complément naturel de l'objectif de responsabilisation de l'encadrement. Un tel mouvement a été constaté en Suède, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Canada, et à l'IRS issu de la réforme en cours. Le standard actuel est désormais de 3 niveaux d'encadrement intermédiaire entre le directeur général de l'administration fiscale et l'agent de base (contre 8, en moyenne, dans les organisations précédentes<sup>103</sup>), soit un schéma :

Directeur général
Chef de division (région / division clientèle)
Chef d'unité (bureau des impôts)
Chef d'équipe
Agent de base

Une telle organisation a pour objectif immédiat de renforcer la culture du management chez les responsables opérationnels. Il s'agit là d'un point critique pour le succès des réformes, dont la mise en œuvre peut passer par des formations au management, ainsi que par un système d'évaluation des responsables adapté.

Cette organisation a des conséquences importantes sur l'organisation du travail. D'une part, elle favorise l'émergence d'organisations flexibles, par groupes de projets. D'autre part, dans des hiérarchies plus plates, le **travail en équipes** est évidemment privilégié. Il est facilité par la mise en place de logiciels de travail fondés sur un partage de l'information (*groupware*) : plusieurs agents, de spécialités et de grades différents, peuvent travailler sur un même dossier fiscal en plusieurs points du pays. En sens inverse, on peut aussi estimer que ce partage de l'information, rendu possible par les évolutions technologiques mises en œuvre, contribue lui-même à saper les hiérarchies traditionnelles fondées sur le contrôle de l'information par les niveaux supérieurs. Au total, la référence des administrations fiscales en termes d'organisation s'éloigne d'un modèle quasi-militaire, pour évoluer vers le modèle du fonctionnement du cabinet d'avocats (hiérarchie très plate, circulation fluide de l'information, travail en équipes, mobilisation des compétences sur les fonctions opérationnelles au détriment des tâches fonctionnelles)<sup>104</sup>. Le travail en équipes permet de renforcer la dimension participative du management des administrations fiscales.

Si la **Suède** apparaît comme le pays le plus en pointe de cette démarche (elle a tiré les conséquences de l'aplatissement des hiérarchies en aplatissant aussi sa pyramide de grades et d'échelons, qui ne laisse plus subsister aujourd'hui que trois positions pour l'ensemble de l'administration fiscale), les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont également entièrement revu leurs organisations hiérarchiques.

---

<sup>103</sup> Echappent à ce mouvement la France, l'Italie et l'Allemagne, mais aussi l'Espagne, qui conserve une organisation calquée sur la carte administrative (communauté autonome - province - commune). Il est vrai que, dans ces deux derniers pays, la taille des unités de base est suffisamment importante pour permettre de doter ces unités de vrais managers.

<sup>104</sup> Comparaison développée dans l'ouvrage de M. SPARROW, cf. bibliographie.

L'impact de cet aplatissement sur l'évolution des carrières ne peut encore être, à ce stade, pleinement mesuré : si la réduction de l'échelle des grades peut induire certains agents, qui n'ont plus de perspectives de carrière, à « lever le pied », la mise en place progressive (cf. infra) d'outils d'évaluation de la performance et d'une individualisation de la rémunération vise à pallier ce risque. **Cette évolution amène donc une transformation importante des systèmes de motivation des personnes**, puisque la reconnaissance des compétences et des efforts des agents ne peut plus passer principalement par la montée dans une hiérarchie relativement stratifiée : **il faut donner du « sens » et de la reconnaissance aux agents les plus dévoués par d'autres moyens.**

#### **5.3.1.4 Le climat social et les relations sociales**

La mission ne peut ici donner que des informations très qualitatives, compte tenu de la brièveté de ses visites sur place et du fait qu'elle a rencontré davantage de cadres que d'agents dans ses investigations. Les conclusions fournies ici sont donc à prendre avec prudence, même si elles correspondent aux perceptions profondes des membres de la mission.

Il semble d'abord que le climat social général des administrations fiscales soit relativement serein. Le seul problème social important constaté par la mission concerne les agents chargés du contrôle fiscal au sein de l'agence espagnole, en grève au moment des investigations sur place (mais l'administration fiscale espagnole ne connaît pas de difficultés pour les autres agents).

Dans toutes les autres administrations, les mouvements sociaux significatifs (grève notamment) remontaient au milieu des années 1980. Il semble qu'il y ait en la matière deux explications :

- la culture du consensus, très forte dans les pays nordiques dont les taux de syndicalisation dépassent 95% avec des organisations syndicales peu nombreuses, fait que la grève est largement perçue dans ces pays comme une réaction de dernier ressort, à laquelle il n'est presque jamais recouru (la situation irlandaise est d'ailleurs assez comparable) ;
- dans les pays anglo-saxons (Canada et Royaume-Uni notamment), la pression politique a de fait imposé les réformes.

#### **5.3.2 Les modalités pratiques de la GRH**

Quelques pratiques essentielles en la matière sont analysées ci-après :

- la contractualisation et la gestion des performances ;
- la gestion des recrutements et des promotions ;
- les règles de rémunération ;
- les conditions de travail et l'organisation du travail.

### 5.3.2.1 La gestion des recrutements devient plus flexible

La Suède est apparue à cet égard comme l'administration où l'autonomie de la direction en matière de recrutement est la plus grande. A l'exception des membres du conseil d'administration dont les nominations sont à la discrétion du Gouvernement, le groupe RSV dispose d'une liberté totale de gestion de ses recrutements : il n'y a notamment pas de concours d'entrée. Le recrutement d'agents de qualité est considéré comme une question vitale pour le groupe RSV, qui souhaite rester attractif sur le marché de l'emploi suédois, notamment pour les jeunes diplômés en droit ou en gestion. Durant la suite de la carrière, les règles de promotion sont désormais extrêmement souples : l'aplatissement considérable de l'organisation a induit la remise en cause de tous les grades ; ne demeurent en effet que trois positions principales : agents administratif, inspecteur des impôts, et cadre.

Au delà de ce cas-limite, proche de l'entreprise privée, la mission a relevé plusieurs tendances convergentes :

- **le recrutement direct des diplômés d'universités constitue désormais un modèle dominant.** Au total, la mission a constaté que la France et l'Italie étaient les seuls pays à s'en remettre à des procédures formelles de recrutement par concours national pour l'ensemble de leurs employés. Les administrations fiscales allemandes présentent, à cet égard, de moindres rigidités : ne sont en effet recrutés par concours que les agents d'encadrement intermédiaire (niveau baccalauréat) ; le recrutement des agents de direction est discrétionnaire, et celui des agents d'exécution s'opère sur dossier et par entretien. Quant à l'agence fiscale espagnole, elle reste tenue de recruter par concours, mais son statut d'agence lui permet d'adapter ses concours à ses activités spécifiques : dans la pratique, pour une activité spécialisée, ce recrutement s'assimile à un recrutement direct par entretien ;
- la France, l'Italie et l'Allemagne sont également les seules administrations à assurer la formation initiale de leur personnel par un **système d'écoles des impôts spécifiques**. Toutes les autres administrations se contentent de faire suivre une formation initiale relativement restreinte aux fonctionnaires qu'elles ont recrutés, en général à leur sortie de l'université<sup>105</sup> ;
- **plusieurs administrations fiscales ont désormais la possibilité de recruter « à l'extérieur »**, notamment par recrutement direct auprès du secteur privé (hors convention ou hors concours). L'agence fiscale espagnole pratique ainsi un appel à candidatures pour les postes à responsabilité : elle est aussi la seule organisation visitée à avoir mis en place un système de circulation réellement fluide entre secteurs public et privé pour les catégories supérieures du personnel.

Les directeurs généraux des administrations fiscales britannique et américaine sont également recrutés suite à des appels à candidature ouverts. Le nouveau chef de l'IRS est un ancien PDG d'une société d'informatique. Enfin, l'administration fiscale canadienne encourage le recrutement externe par contrat de spécialistes sectoriels (par exemple dans le secteur de la technologie, pour appuyer le contrôle fiscal du dispositif de crédit d'impôt recherche).

---

<sup>105</sup> La mission n'a pas analysé la qualité des enseignements dispensés dans les différents systèmes de formation, français et étrangers.

D'une manière générale, **toutes les administrations fiscales performantes rencontrées font appel à des candidatures extérieures pour les postes d'informaticiens**, sans concours. Il s'agit en effet d'une compétence à la fois vitale et fortement évolutive, qui ne peut s'accommoder sur le long terme d'une gestion trop formaliste. Ainsi, la direction générale de l'informatique canadienne communique avec le grand public, en proposant des emplois alliant compétences pointues et style de vie plus confortable que celui qui serait proposé par le privé. Ces annonces sont disponibles sur Internet ; les candidats peuvent y répondre par la même voie et être embauchés sans formalisme particulier.

### 5.3.2.2 *L'assouplissement des règles d'avancement*

Selon des modalités différentes, les administrations fiscales visitées s'attachent ainsi à assouplir les règles d'avancement, afin de mieux récompenser la performance. Dans la plupart des administrations visitées, cet objectif est rempli par un élargissement des possibilités d'avancement au mérite (réduction des conditions d'ancienneté minimales, etc.).

Le système le plus original vu par la mission est en cours de mise en place à *l'Inland Revenue* britannique : un **marché interne ouvert du travail**, à l'intérieur de l'administration fiscale. Ce « *job application system* », qui a commencé avec le recrutement du président de l'organisme<sup>106</sup>, sera progressivement étendu à tous les postes : il reposera sur le triptyque suivant : définition de huit compétences base à l'intérieur du Revenu<sup>107</sup> ; définition de profils de postes individuels ; appel à candidatures totalement ouvert à l'intérieur de l'organisme pour toute vacance de poste, et choix définitif du candidat retenu sur la base d'entretiens individuels (auxquels les agents ont reçu une information spécifique). La diffusion de ce système devrait aller de pair avec l'élargissement des postes ouverts à la concurrence extérieure. Tout son intérêt est de passer d'une logique de statut (ou de liste de tâches) à une logique de compétences, et peut-être plus encore d'être évolutif : *l'Inland Revenue* entend ainsi se donner les moyens de faire évoluer sa base de compétences en fonction de l'évolution de son environnement, notamment technique, et de ses missions.

### 5.3.2.3 *La contractualisation et l'évaluation de la performance*

Dans la plupart des administrations fiscales performantes visitées, il existe un système de contractualisation en fonction d'objectifs pour les seuls cadres dirigeants d'unités. Dans les pays les plus avancés, en revanche, chaque agent se voit assigner des objectifs en début d'année. Il s'agit en quelque sorte de la version individualisée du mécanisme de définition d'objectifs issu de la planification stratégique et du contrôle de gestion.

---

<sup>106</sup> Offre d'emploi du dirigeant du *Revenue* publiée par exemple dans *The Economist*.

<sup>107</sup> Les 8 compétences de base sont les suivantes : management des ressources humaines ; management des ressources ; communication écrite ; communication orale ; capacités interpersonnelles ; capacités analytiques ; capacité de décision ; pensée créative. Ces compétences générales sont complétées par des exigences en termes de métier pour certains postes spécifiques (informatique, connaissance de tel aspect du système fiscal ...).

Des systèmes de **contractualisation individuelle généralisée** existent au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, en Suède, aux Pays-Bas et au Canada. Dans les trois premiers pays, ces systèmes couvrent la totalité des effectifs ; dans les deux derniers, seulement les responsables d'unités. On notera que l'Irlande adoptera un tel système cette année, et que l'Italie envisage d'y recourir.

L'*Inland Revenue* britannique a lancé en 1992 le mécanisme des « contrats de performance », qui sont conclus entre les employés et leurs responsables hiérarchiques. Ces contrats sont assortis d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, revus chaque année. La doctrine veut que ces objectifs soient « exigeants, mais non irréalisables ».

La réalisation des objectifs ainsi qu'un indicateur de la charge de travail (normale ou exceptionnelle) permettent de moduler la rémunération. Ce système a été une innovation importante, mais a été parfois difficilement accepté. La direction de l'agence tend à considérer que le mécanisme actuel n'est pas assez discriminant, et peut conduire à décourager le travail en équipe, et réfléchit actuellement à sa réforme, qui pourrait passer par une introduction de l'évaluation à « 360° » (jugements par les pairs, les supérieurs, les subordonnés et les clients).

Dans le **système suédois**, non seulement les gestionnaires d'unités disposeront bientôt tous de contrats individuels d'objectif pour les gestionnaires, mais des objectifs de gestion sont assignés à tous les agents de l'administration fiscale. La mission a relevé les exemples suivants :

- 10 contrôles fiscaux « intéressants » par an pour un inspecteur des impôts ;
- 20 fois son salaire annuel en termes de droits constatés ;
- prise en compte non chiffrée mais plus importante des problématiques du recouvrement dans l'activité du contrôle fiscal.

En **Suède**, un autre outil essentiel de gestion est constitué par le système de **feuilles de temps** modernisé en 1991 : **chaque agent du groupe remplit une feuille de temps mensuelle**, toutes les feuilles de temps alimentant un système d'information de management. Des objectifs de gestion simples sont affectés à chaque agent.

Dans les faits, cette approche par objectif et par mission globale se substitue de plus en plus à la gestion par le respect de procédures détaillées de travail.

#### **5.3.2.4 L'individualisation de la rémunération existe à des degrés variables**

Des systèmes de rémunération tenant compte de la performance existent dans la plupart des administrations. La mission a eu des difficultés à rassembler des informations quantifiées, qui auraient permis de connaître sur quelle part de la masse salariale portaient ces systèmes, et surtout dans quelle mesure ils permettaient, en pratique, de discriminer significativement la rémunération des agents selon leurs performances.

D'après les entretiens réalisés, les systèmes italien, français et allemand n'opèrent pas de discrimination en profondeur en fonction des performances. Le système allemand est cependant en cours de réforme. La part variable des traitements dans l'administration fiscale néerlandaise est également assez faible.

Partout ailleurs, il existe une part variable importante, qui permet de relier la rémunération à la performance. En **Espagne**, la part invariante des rémunérations (déterminée par le grade et l'ancienneté) ne représente que 40% de la rémunération totale ; elle est complétée par un complément spécifique (lié aux fonctions exercées) et par une part variable, pour les catégories supérieures, qui oscille entre 8% et 30% de la rémunération. Les Etats-Unis disposent déjà d'un système de rémunération au mérite, dont ils sont en train d'accroître le rôle et l'effet (pour les cadres supérieurs, la part variable pourra aller jusqu'à 50% de la rémunération). **D'une manière générale, les systèmes de rémunération au mérite qui fonctionnent réellement sont ceux qui sont reliés à un système de contractualisation individuelle sur des objectifs quantifiés** (cf. infra), ce qui concerne notamment les administrations fiscales britannique, américaine, suédoise, canadienne et néerlandaise.

#### 5.3.2.5 *L'apparition d'une politique de développement des ressources humaines*

**Une telle politique, axée sur le développement du capital humain des administrations fiscales, apparaît partout comme le complément nécessaire des réformes qui augmentent la flexibilité de la gestion du personnel.** De plus, dans la mesure où la période de contraintes budgétaires qu'ont connue maintes administrations fiscales a pu bloquer les recrutements extérieurs, les réformes constatées par la mission n'ont pu être menées que par le personnel existant.

Par développement des ressources humaines, on entend une **politique de formation continue ambitieuse**, étroitement reliée aux modifications de l'organisation, et visant à développer les compétences du personnel. Ce type de politique est sanctionné par des normes, dont le standard international « *Investing in People* » auquel a adhéré *Inland Revenue*.

Au Royaume-Uni, la politique de formation du *Revenue* a été principalement formalisée dans le cadre du programme *Personal Development Review* (diagnostic du développement personnel). L'objectif est de faire prendre en charge leurs besoins de formation par les gens eux-mêmes, dans le cadre de leur projet de développement professionnel. L'un des axes essentiels de cette politique est d'apporter aux agents du *Revenue* une culture de contact avec le contribuable (*front office*), dans une organisation anciennement marquée par une culture « d'évitement » du contact extérieur. Cette revue annuelle des compétences est déconnectée de la notation : elle sert à identifier des manques et à proposer des formations ciblées. A ce titre, elle apparaît comme le complément nécessaire de l'institution progressive d'un marché ouvert à l'intérieur de l'organisme.

La formation continue a donc un rôle essentiel dans les administrations fiscales modernes. Un standard irlandais (valable pour l'ensemble de la fonction publique) est de consacrer à la formation 3% des dépenses de personnel. Cette norme se vérifie dans le cas de l'administration fiscale néerlandaise, qui a par ailleurs mis en place en 1996 un centre de formation érigé en service autonome. L'*IRS* américain, enfin, a une politique de formation interne très importante et en voie de modernisation (recours croissant à l'enseignement à distance).

Enfin, au delà de la formation, l'accroissement de la mobilité interne du personnel constitue un volet d'une politique de développement des ressources humaines. Si cet objectif existe partout, les Pays-Bas sont les seuls à l'avoir formalisé, en prévoyant qu'**aucun agent ne pourrait occuper un même poste durant plus de 5 ans (mobilité annuelle de 20%)**.

### 5.3.2.6 *Les conditions de travail et l'organisation du travail*

**Les conditions de travail et l'organisation du travail ont été très largement transformées dans la quasi-totalité des administrations fiscales analysées.** Le changement le plus important concerne, pour les administrations qui apparaissent les plus performantes, l'introduction massive des technologies de l'information. En effet, cette évolution :

- introduit l'usage massif de l'informatique dans le travail quotidien : la règle générale est que chaque agent dispose d'un poste informatique (par exemple un portable pour les inspecteurs des impôts) ;
- amène une redéfinition très profonde des processus de travail individuels, conséquence naturelle de la pratique du *reengineering* ;
- génère enfin des nouvelles méthodes de travail, avec notamment le développement rapide du télétravail (centres d'appels *customer service* américains britanniques, et canadiens, centre d'appel du recouvrement canadien). L'intérêt de ces centres est qu'ils peuvent être localisés en n'importe quel point du territoire.

La mise en place des centres d'appel du recouvrement canadien a induit une réflexion très avancée sur l'ergonomie du poste de travail de l'agent du recouvrement : caractère inclinable ou non de la table, choix d'une chaise très confortable, choix du type d'écran informatique...

## **6. LES COÛTS DE GESTION ET LES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS FISCALES**

Au delà de l'analyse descriptive des processus et des organisations, menée plus haut, les travaux de la mission ont porté sur la comparaison, à partir des chiffres disponibles, des coûts et des effectifs des administrations fiscales<sup>108</sup>. Les données collationnées ont servi de base à un essai de comparaison de la productivité des différentes administrations étudiées. La présente partie ne prétend pas livrer un indicateur unique de la performance des administrations fiscales. Elle a vocation à être lue en parallèle avec les constats qualitatifs opérés ci-avant. Du reste, la présente analyse serait d'autant moins fondée à établir un « palmarès » de la performance des administrations fiscales que l'efficacité du contrôle fiscal a été volontairement laissée en dehors du champ de l'analyse.

### **6.1 LA COMPARAISON DES COÛTS DE GESTION**

#### **6.1.1 Le « taux d'intervention » constitue l'élément de comparaison le plus pertinent**

Afin d'évaluer et de comparer les performances en matière de coûts des différentes administrations fiscales de l'échantillon, la mission a tenté de déterminer un indicateur relativement fiable. Le **taux d'intervention**, qui rapporte le coût de gestion net des missions fiscales aux recettes fiscales nettes encaissées par l'administration fiscale, a été retenu.

Ce taux, qui répond à une question de bon sens (quel est le coût nécessaire pour encaisser 100 euros ?), a l'avantage de permettre une comparaison dans le temps et dans l'espace. Par ailleurs, il est publié et suivi par la plus grande partie des administrations fiscales visitées (administrations anglo-saxonnes, espagnoles et nordiques) ; il n'est pas utilisé par d'autres (Italie, Allemagne et France, où ce taux n'avait pas été calculé avant 1998)<sup>109</sup>.

Les différentes composantes de ce ratio sont synthétisées<sup>110</sup> dans le tableau suivant.

<b>Taux d'intervention = coûts de gestion de l'impôt / recettes fiscales nettes</b>
<b>Coûts de gestion de la mission fiscale</b> (assiette, recouvrement, contrôle fiscal) = coûts complets des administrations fiscales - coûts des missions non fiscales (douanes etc.)
<b>Recettes nettes encaissées</b> = Recettes brutes - Dégrèvements et remboursement d'impôts + Impôt négatif versé dans le cadre de programmes sociaux

<sup>108</sup> Les ratios relatifs au recouvrement fournis en partie 4. constituaient une première approche quantitative, limitée aux coûts du seul recouvrement.

<sup>109</sup> Cf. rapport IGF/DGI/DGCP sur les coûts de gestion des impôts.

<sup>110</sup> L'annexe I détaille la méthode utilisée. Par ailleurs, les rapports particuliers consacrés aux différentes administrations fiscales contiennent les détails du calcul pour chaque pays.

### 6.1.1.1 Les recettes fiscales nettes

Ont été retenues les recettes fiscales nettes (incluant, le cas échéant, les cotisations sociales) encaissées par les différentes administrations de l'échantillon. Ce chiffre s'obtient en retranchant des recettes fiscales brutes les remboursements et crédits d'impôt divers : crédits de TVA, remboursement de trop-versé sur impôts divers, dégrèvements accordés. Dans le cas du Canada et des Etats-Unis, une partie des recettes brutes alimente des programmes de transferts sociaux et est déduite dans les documents officiels ; cette part a été réintégrée dans les recettes nettes pour les besoins de la comparaison (dans d'autres pays, de tels programmes sont financés en dépenses sur le budget de l'Etat ou de la sécurité sociale, et non en prélèvements sur recettes déduits des recettes fiscales).

### 6.1.1.2 Les coûts de la seule mission fiscale

La mission fiscale recouvre les seules tâches d'établissement, de gestion, de contrôle et de recouvrement de l'impôt, ainsi que les différents services de support de cette fonction de base. Les cotisations sociales éventuellement recouvrées par les administrations étudiées ont été intégrées en coûts aussi bien qu'en recettes (frais de gestion refacturés).

La gestion de l'impôt n'inclut pas, notamment, les missions douanières (pour la partie « surveillance du territoire » et « politique commerciale ») assumées par certaines administrations fiscales, ni les missions foncières (cadastre, évaluation des bases locatives locales), ni d'autres missions spécifiques (en Suède, l'état civil...). Pour la France, les missions de la DGCP étrangères au recouvrement de l'impôt ont été exclues des calculs. Bien entendu, la précision des retraitements effectués dépend de la qualité des clefs analytiques utilisées.

### 6.1.1.3 Des coûts aussi complets que possible

La mission a été confrontée aux différences de traitement comptable d'un pays à l'autre. Pour certains pays, les données budgétaires publiées sont apparues représentatives d'un coût complet de la mission fiscale. En France, en revanche, la mission a considéré, à la suite du travail auquel s'étaient livrées la DGI et la DGCP en 1998, qu'il y avait lieu de retraiter les données budgétaires<sup>111</sup>. En effet, dans la présentation budgétaire traditionnelle, une part importante des coûts de personnel (correspondant notamment aux indemnités et aux charges sociales pour pensions) est absente du budget des administrations financières et figure sur des lignes particulières (essentiellement budget des charges communes). Au total, en 1997, pour la seule direction générale des impôts, la prise en compte de ces coûts non apparents se traduit par une augmentation de 78 % par rapport aux données indiquées sur le budget des services financiers<sup>112</sup>.

<i>Les coûts de gestion de l'impôt en France</i>			
	DGI	DGCP	Total
Coûts	20,687 MdF	3,811 MdF	24,498 MdF
Effectifs	67 901	11 300	79 201

*Coûts en MdF (étude IGF/DGI/DGCP 1998)*

<sup>111</sup> Travaux prolongés par le rapport IGF/DGI/DGCP précité.

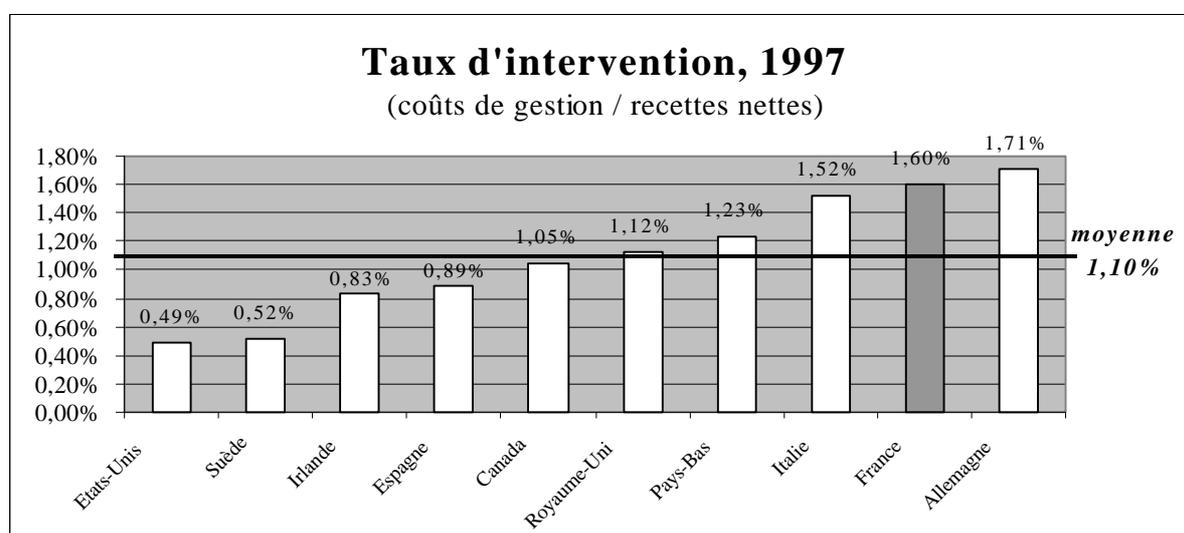
<sup>112</sup> DGI (toutes missions confondues) : 24,660 MdF selon l'étude de l'IGF contre 13,865 MdF au budget 1997.

Le degré de qualité et de publicité des comptes financiers est variable. Tous les cas de figure ont été rencontrés, depuis les pays (nordiques et anglo-saxons, notamment) où la certification des comptes permet de donner à la mission une assurance satisfaisante que les coûts publiés reflètent la situation des organismes étudiés, jusqu'à l'Italie et l'Allemagne où il n'existe à peu près aucune donnée publique sur les dépenses des administrations fiscales. Les chiffres repris par la mission pour ces pays résultent d'estimations et doivent être considérés avec précaution.

Enfin, on notera que les taux d'intervention procèdent, pour l'essentiel, d'une **approche par administration**. Là où il n'existe qu'une administration fiscale (cas majoritaire), ce taux a donc une portée nationale. Ailleurs, en revanche, les taux calculés ne fournissent des informations que sur l'efficacité de l'administration étudiée (sauf au Royaume-Uni, où le taux calculé agrège les données des deux administrations fiscales).

### 6.1.2 Trois groupes de pays apparaissent dans l'échantillon

Le tableau suivant fait apparaître les résultats de la comparaison effectuée.



*Recettes prises en compte : impôts et cotisations sociales, sauf pour l'Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni<sup>113</sup> (impôts seulement) / France : DGI+CP (ACOSS exclue)*

<sup>113</sup> Si l'on tient compte de la gestion par le *Revenue* des cotisations sociales britanniques, le taux d'intervention du Royaume-Uni s'établit à 0,84%.

Le tableau suivant fait apparaître le type de recettes recouvrées par chaque administration ou ensemble d'administrations étudiées.

Echantillon	Type de recettes				
	Impôts directs d'Etat	Impôts locaux	Impôts indirects	Douanes - accises	Cotisations sociales
Etats Unis (IRS)	X				X
Suède*	X	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X	
Royaume Uni	X		X	X	
Irlande	X		X	X	X
Canada	X	X	X	X	X
Pays Bas	X		X	X	X
Italie	X	X	X		
France (DGI, DGCP)	X	X	X		
Allemagne*	X	X	X		

\* Suède : l'impôt sur le revenu est essentiellement local ; RFA : impôts partagés (cf. annexe I pour le détail)

### 6.1.2.1 Les administrations les plus efficaces : Etats-Unis et Suède

Avec des taux d'intervention très bas (autour de 0,5% des recettes encaissées), ces deux Etats disposent des administrations fiscales les plus efficaces. Les raisons de ces succès sont assez différentes : le cas de l'IRS américain révèle surtout l'existence d'une stratégie d'économies d'échelles, et d'une informatisation de masse mise au service de la productivité, tandis que le succès de l'administration fiscale suédoise peut s'expliquer par une philosophie d'organisation très performante, qui permet d'obtenir un niveau de service très professionnel avec un nombre restreint d'agents (baisse du numérateur du taux d'intervention) ainsi que par le niveau très élevé des prélèvements obligatoires dans ce pays (augmentation du dénominateur).

### 6.1.2.2 Autour de 1% : la population médiane de l'échantillon

La plupart des pays de l'échantillon ont des taux d'intervention regroupés autour de 1%, les Pays-Bas se détachant légèrement (1,23%). Cette concentration peut indiquer qu'un tel ratio a un caractère « normal » pour des administrations fiscales bien engagées dans un processus de réforme, et ayant déjà réalisé des gains de productivité grâce à l'informatique de masse. Ce caractère normal est d'ailleurs confirmé par l'examen des comptes publiés par d'autres administrations fiscales non visitées, telles la Nouvelle Zélande<sup>114</sup> (1,04%) et l'Australie (0,95%).

<sup>114</sup> Cf. rapport 1997-1998 de l'*Inland Revenue* néo-zélandais. Le ratio s'obtient après élimination des missions non fiscales (recouvrement d'autres créances, prestations pour enfants etc.).

### 6.1.2.3 Plus de 1,5% : les autres administrations (Allemagne, Italie, France)

Les trois administrations fiscales qui dépassent la barre des 1,5% de coûts de gestion se détachent nettement du reste de l'échantillon. Leurs résultats peuvent s'expliquer par des facteurs assez divers :

- le fédéralisme fiscal **allemand** qui aboutit à instituer une administration fiscale distincte par Land est probablement à l'origine de coûts de liaison et de coordination très importants ;
- **l'administration fiscale italienne**, dont la situation de départ est certainement la plus difficile de tous les pays de l'échantillon (inefficacité des procédures face au caractère massif de la fraude fiscale) a cependant entamé un processus de refonte globale, avec, notamment, un rôle très important donné à l'externalisation (de l'informatique et de l'ensemble du recouvrement) et un projet d'évolution vers le statut d'agence ;
- **la France**, enfin, dont les administrations fiscales sont nombreuses<sup>115</sup>, et n'ont pas procédé à une refonte globale en liaison avec le processus d'informatisation, au demeurant incomplet ; l'étude consacrée au recouvrement (cf. supra 4.) suggère par ailleurs que le caractère relativement peu efficient de cette fonction explique une partie de l'écart de coûts existant entre la France et la plupart des pays visités (0,3 point environ).

Les administrations allemandes, françaises et italiennes partagent cependant une caractéristique commune : l'absence d'une vraie démarche globale de modernisation de l'organisation, de la technologie et des méthodes, du moins jusqu'en 1997 pour l'Italie.

### 6.1.2.4 Comparaison des coûts de gestion par type d'impôt France / Royaume-Uni

Le tableau ci-dessous procède à une comparaison des coûts de gestion individualisés par impôt en France et au Royaume-Uni (seuls pays pour lesquels une décomposition des coûts par impôt soit disponible). Il permet de constater que les administrations fiscales britanniques sont plus efficaces pour l'ensemble des prélèvements gérés (la France est plus coûteuse de 35% sur l'ensemble du périmètre, et plus coûteuse de 53% sur les seuls prélèvements fiscaux). **Il est à noter que le taux d'intervention global pour la France s'établit à 1,13%, tous prélèvements sociaux et fiscaux confondus**<sup>116</sup>.

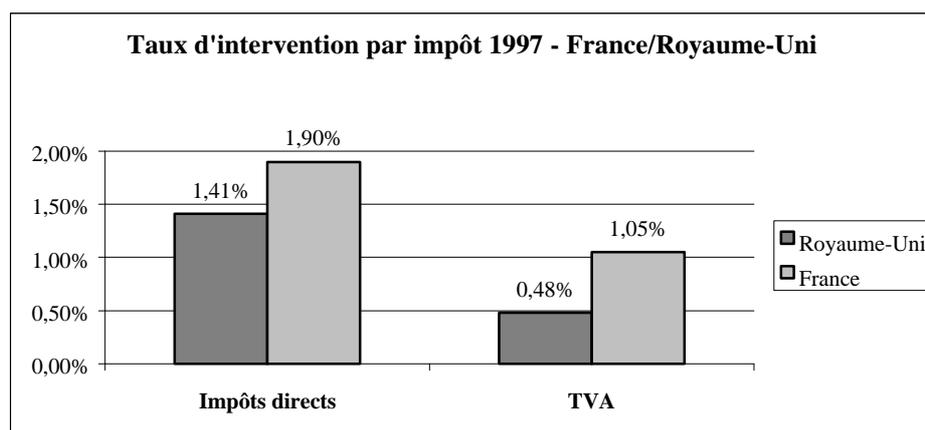
#### Comparaison des taux d'intervention par impôt

	France	Grande-Bretagne	Espagne	Ecart de coûts France / Royaume-Uni
impôts directs	1,90%	1,41%	nd	+35%
TVA	1,05%	0,48%	nd	+119%
cotisations sociales	0,49%	0,28%	nd	+75%
impôts directs + TVA	1,60%	1,12%	0,89%	+43%
tous prélèvements	1,13%	0,84%	nd	+35%

*Le détail des calculs et les sources figurent en annexe I*

<sup>115</sup> Cf. supra, partie consacrée à l'organisation.

<sup>116</sup> Estimation à prendre avec précautions, les coûts de la DGDDI et des URSSAF n'ayant pas été expertisés par la mission. L'annexe I contient des éléments détaillés.



### **6.1.3 Les principaux éléments d'explication de la disparité des coûts**

Les considérations qui suivent ne représentent qu'une approche sommaire des écarts de performance entre administrations. L'ensemble du présent rapport - organisation des administrations fiscales, utilisation des technologies de l'information, etc. - doit en effet être pris en considération pour permettre d'expliquer plus en profondeur les écarts de coûts entre structures.

#### ***6.1.3.1 La structure générale du système fiscal***

##### **6.1.3.1.1 La productivité du système fiscal**

En premier lieu, **le taux de croissance de l'économie** et des recettes fiscales influe à l'évidence sur le taux d'intervention, par sa composante « recettes » (cas de l'Espagne, de l'Irlande, ou des Etats-Unis).

**La part du PIB encaissée** par les différentes administrations fiscales visitées est très variable : on peut donc s'attendre au fait que les administrations encaissant le plus de recettes aient des taux d'intervention plus faibles. Ce facteur n'est toutefois pas discriminant : les deux administrations les plus productives (Etats-Unis et Suède) sont respectivement celles qui encaissent le minimum et le maximum de recettes par rapport au PIB.

Par ailleurs, **les prélèvements gérés par les administrations étudiées ne sont pas homogènes**. Or, par nature, certains prélèvements sont plus coûteux à gérer que d'autres : la gestion des impôts directs est ainsi a priori plus coûteuse que celle des impôts indirects, et les deux précédentes sont elles-mêmes plus coûteuses que la gestion des cotisations sociales. Ainsi, en France, l'ensemble DGI-DGCP gère moins de 19% du PIB, alors que la partie la plus dynamique du système de prélèvements obligatoires, constituée par les cotisations sociales et la CSG, n'est pas gérée par les administrations fiscales mais par l'ACOSS.

Pour autant, **on est conduit à constater qu'il n'existe pas de corrélation nette entre le périmètre de recettes recouvrées par les administrations fiscales et leur performance globale**<sup>117</sup>. Ainsi, le taux d'intervention espagnol est pratiquement à la moitié du taux français, alors que les deux administrations gèrent des périmètres identiques à l'exception de la prise en charge de la totalité des impôts locaux par les administrations fiscales françaises.

<sup>117</sup> Cf. annexe I : tableau « recettes / PIB » et « taux d'intervention ».

**Sur ce point, l'étude précitée de l'IGF sur les coûts de gestion des impôts a montré que la gestion des impôts directs locaux par les administrations fiscales françaises n'affectait pas significativement la performance française** : le taux d'intervention afférent aux trois grands impôts d'Etat (IR/IS/TVA) s'élève à 1,52% contre 1,60% pour le taux d'intervention global incluant la gestion des impôts locaux et de taxes diverses.

#### 6.1.3.1.2 Le nombre d'impôts gérés et la complexité du système fiscal

Le nombre d'impôts gérés et la complexité du système fiscal peuvent apparaître comme des facteurs explicatifs pour les contre-performances française et italienne (ce dernier pays, avec environ 80 impôts distincts sous gestion, est celui qui pâtit de l'éparpillement maximal). La complexité de l'impôt, difficile à quantifier, peut être un facteur important : on notera cependant que la complexité bien connue de l'impôt sur le revenu aux Etats-Unis ne nuit pas à l'efficacité de l'IRS.

#### **6.1.3.2 Les modes de gestion de l'impôt**

##### 6.1.3.2.1 Le prélèvement à la source

Ce mode de prélèvement de l'impôt sur le revenu est à l'évidence moins coûteux qu'un appel direct aux contribuables individuels, en ce qu'il limite le nombre de points de contact entre l'administration fiscale et les contribuables, et diminue le nombre de paiements à gérer<sup>118</sup>. **Or, la France est le seul Etat de l'échantillon à ne pas disposer d'un système de retenue à la source** pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu dû par les salariés.

##### 6.1.3.2.2 L'identifiant unique des contribuables

L'existence d'un identifiant unique des contribuables - avérée dans tous les pays sauf la France et l'Allemagne - permet une informatisation de masse au niveau national et une meilleure lutte contre la fraude<sup>119</sup>.

##### 6.1.3.2.3 La limitation des coûts de liaison entre administrations fiscales

Comme on l'a vu dans la partie consacrée à l'organisation, le nombre d'administrations fiscales par pays est très variable, mais tend à se réduire. La France, l'Italie et surtout l'Allemagne, qui sont les pays comptant le plus grand nombre d'administrations fiscales au niveau national (23 pour l'Allemagne, 4 pour la France et l'Italie, cf. supra 3. organisation) souffrent probablement des coûts de liaison et de duplications et des coûts fixes les plus importants.

---

<sup>118</sup> Ainsi en Suède, moins de 300 000 entreprises assurent la collecte de l'essentiel de l'impôt sur le revenu de 6,5 millions de redevables soit 20 fois plus d'acteurs. A l'inverse, en France, l'ensemble des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu reçoit un avis d'imposition annuel, ainsi que trois demandes de paiement dans l'année (sauf pour les contribuables ayant opté pour le prélèvement mensuel).

<sup>119</sup> Cf. Infra, Technologies de l'information.

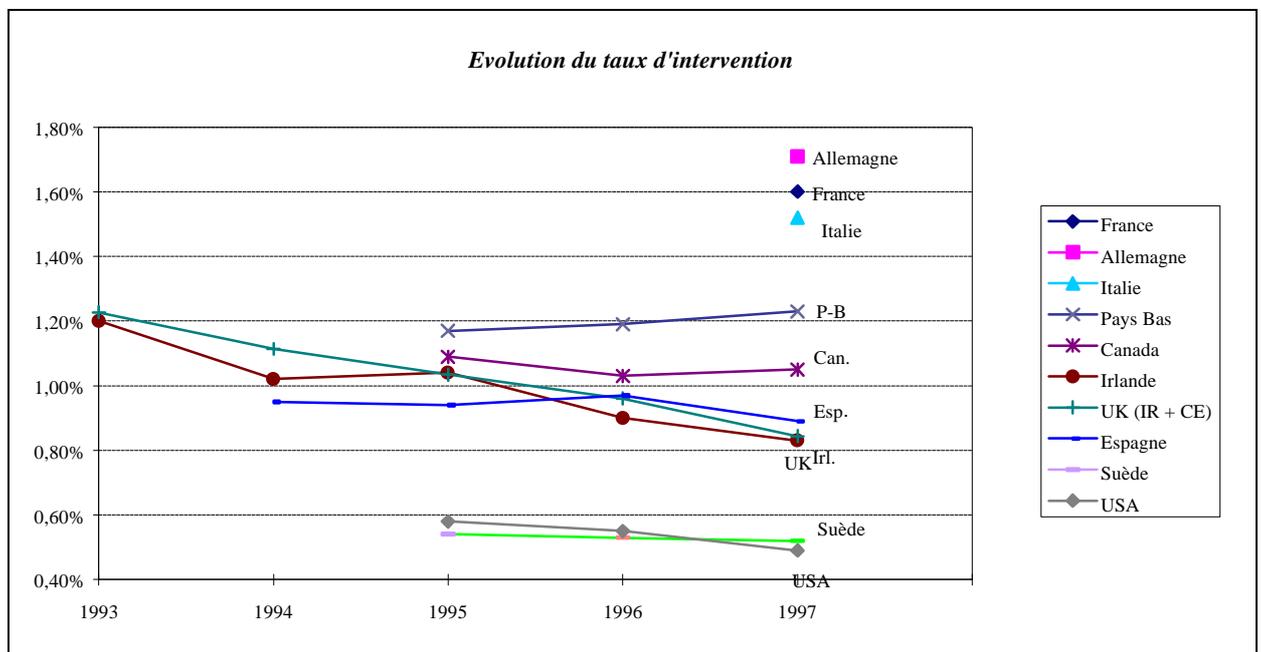
### 6.1.3.3 Des efforts de productivité et de modernisation différents

L'ensemble des analyses développées dans le présent rapport a montré que les différentes administrations étudiées ont mis en œuvre des plans de modernisation ainsi que des efforts de productivité très différents. On identifie ainsi :

- des administrations qui ont à la fois réduit leurs coûts et mené des actions de modernisation (Royaume-Uni, Etat Unis, Suède...) ;
- des administrations qui se sont modernisées sans s'attaquer à leurs coûts de manière vigoureuse (Pays-Bas, Canada, Irlande) ;
- les autres administrations (France, Allemagne et Italie jusqu'en 1998).

Le tableau ci-dessous qui retrace, pour certains pays, l'évolution récente de ces taux d'intervention, montre que certains pays ont des taux stables, mais que d'autres (c'est notamment le cas du Royaume-Uni) ont fait des efforts de productivité considérables. Ainsi, pour l'*Inland Revenue*, le taux d'intervention global (impôts et sécurité sociale) est passé de 1,66% à 1,08% entre 1993 et 1998 (et de 2,25% à 1,41% pour les seuls impôts). Globalement, ce tableau met en évidence :

- la stabilité des performances de certains pays déjà efficaces (Etats-Unis, Suède, Espagne...) : ainsi, le taux d'intervention de l'*IRS* est stable aux alentours de 0,50% depuis les années 1960...
- un certain ressaut en 1997 pour les Pays-Bas et le Canada (dû notamment à un important effort d'investissement informatique) ;
- deux pays ont réalisé un effort de productivité considérable, qui leur permet de passer d'un taux d'intervention proche de celui de la France à un taux inférieur à 1% aujourd'hui : le Royaume-Uni et l'Irlande<sup>120</sup>.



*France, Italie, Allemagne : pas de séries longues*

*Recettes prises en compte : impôts et cotisations sociales, sauf Allemagne, Espagne, France, Italie : impôts seulement.*

*Cf. annexe I pour le détail des données utilisées.*

<sup>120</sup> Conjonction de coûts stables et maîtrisés et de recettes en forte hausse grâce à une très forte croissance économique, et en dépit d'une baisse des taux des impôts.

## 6.2 LES COMPARAISONS PORTANT SUR LES EFFECTIFS ET LA PRODUCTIVITE

### 6.2.1 Evolution et structure des effectifs

L'approche en termes de coût global de gestion peut être complétée par une rapide étude des effectifs, tant en matière de chiffres globaux, de frais de personnel que d'évolution des qualifications.

#### 6.2.1.1 Evolution des effectifs

Comme l'indique le tableau ci-après, l'évolution des effectifs des administrations fiscales est relativement contrastée selon les pays. On note cependant que la plupart des administrations fiscales ont réduit leurs effectifs, notamment à la faveur de l'informatisation de masse des années 1980 qui s'est traduite, dans les administrations pour lesquelles on dispose de séries longues, par des réductions d'effectifs d'au moins 20%<sup>121</sup>. Deux pays ont au contraire légèrement augmenté les effectifs depuis 1993, à savoir l'Espagne (contexte de forte augmentation de la charge de travail des administrations fiscales) et les Pays-Bas (mise en place de la réduction du temps de travail, mais objectif de baisse des effectifs à moyen terme, cf. supra).

En Allemagne, pour laquelle on ne dispose pas de chiffres globaux, les effectifs ont légèrement crû jusqu'en 1995 ; une baisse de 5% est aujourd'hui envisagée, sans calendrier précis. Les administrations fiscales néerlandaise et italienne ont également prévu des plans de réduction des effectifs, assez significatifs pour l'Italie (baisse d'un quart des effectifs d'ici dix ans).

*évolution des effectifs 1991-1997*

	1991	1993	1997	1997/1991	1997/1993
<b>Espagne</b>		10 284	10 798	nd	+5%
<b>Etats-Unis</b>	115 628	113 352	102 000	-12%	-10%
<b>France (DGI+CP)</b>	135 576	136 433	134 500	-1%	-1%
<b>Irlande</b>	6 275		6 034	-4%	nd
<b>Pays Bas</b>		28 967	30 547	nd	+5%
<b>RU (Revenue)</b>	65 753	58 460	52 000	-21%	-11%
<b>Suède</b>	12 731	12 001	11 191	-12%	-7%

#### 6.2.1.2 Part des coûts de personnel

La stratégie des administrations fiscales en matière d'effectifs se traduit par la part qu'occupent actuellement les frais de personnel dans leurs coûts globaux. Le tableau ci-dessous peut ainsi mettre en évidence la plus ou moins grande dépendance des coûts des administrations fiscales étudiées par rapport aux coûts de personnel, et fait aussi ressortir la diversité des arbitrages opérés entre investissement et fonctionnement d'une part, et emploi d'autre part.

---

<sup>121</sup> Baisse de 20% des effectifs irlandais entre 1981 et 1991 ; baisse de 38% des effectifs du *Revenue* britannique sur la même période.

<b>Part des dépenses de personnel dans les dépenses totales des administrations fiscales</b>			
<b>Administrations fiscales</b>	<b>Dépenses totales</b>	<b>Dépenses de personnel</b>	<b>Soit en %</b>
Italie*	5 264	2 600	49,4%
<b>Total Royaume Uni (IR + CE)*</b>	2 828	1 715	60,6%
Suède (hors recouvrement)	4 808	3 072	63,9%
Espagne	133 092	86 170	64,7%
Pays Bas (toutes missions)	3 664	2 403	65,6%
Irlande	151	102	67,5%
Etats Unis	7 371	5 308	72,0%
Canada	2 578	1 897	73,6%
Allemagne (estimations des services)			80,0%
<b>Total France (DGI+DGCP)</b>	28 388	23 054	81,2%
<b>Moyenne</b>			67,9%

Monnaies nationales - \* : Italie et Royaume-Uni : administrations faisant appel à l'externalisation

Le tableau fait ressortir la part déterminante des frais de personnel (salaires, primes et charges sociales) en Allemagne et en France (près de 13 points au dessus de la moyenne). On notera que les taux italiens et, à un moindre degré, britanniques, sont minorés du fait de la stratégie d'externalisation<sup>122</sup> retenue par ces administrations fiscales, qui leur permet de convertir des coûts fixes de personnel en coûts variables de redevances versées à leurs sous-traitants.

### 6.2.1.3 Evolution des qualifications

Dans l'ensemble des administrations fiscales, la première vague d'informatisation a réduit les besoins en agents de qualification inférieure, induisant un reprofilage des compétences.

Le tableau suivant montre l'état actuel des structures des qualifications (dans la mesure où ces éléments sont comparables).

<b>Répartition des effectifs par catégorie</b>	<i>IRS (1995)</i>	Espagne	Suède	Italie	France (DGI)	France (CP)
Agents administratifs (équiv. cat. C)	50,0%	42,0%	39%	60%	47,3%	52,8%
Contrôleurs (équiv. cat. B)	28,0%	27,0%	51%	30%	27,4%	32,6%
Cadres et inspecteurs des impôts (A)	17,6%	24,0%		10%	25,3%	14,6%
Managers (A +)	4,4%	7,0%				

Données 1997 sauf indication contraire

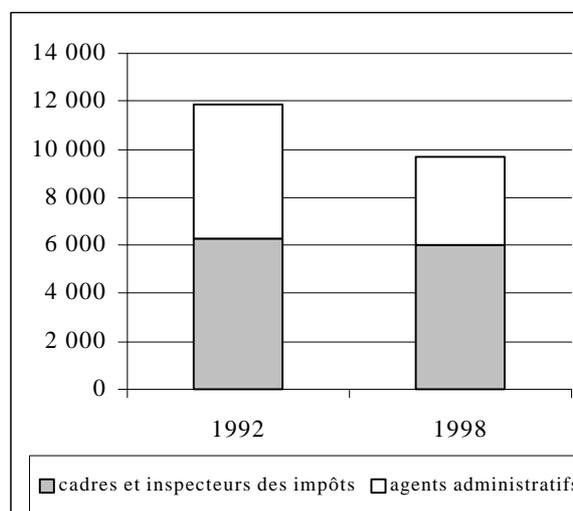
France : DGI : PLF 99

CP : mission recouvrement - étude coûts de gestion 97

<sup>122</sup> Externalisation de l'informatique dans les deux pays, externalisation du recouvrement forcé en Italie.

Le cas suédois permet de doubler cette analyse statique par une analyse dynamique : la période récente fait clairement apparaître une considérable **montée en gamme des compétences** : de 1993 à 1997, les agents administratifs sont passés de 53% à 39% du total des effectifs dans les autorités administratives de comté<sup>123</sup> ; en revanche, les diplômés universitaires sont en même temps passés de 24% à 35% du total des effectifs.

#### *Evolution des compétences dans les autorités administratives de comté suédoises*



### **6.2.2 Une estimation de la productivité comparée des administrations fiscales**

Au delà du taux d'intervention, d'autres ratios, permettant une approche globale de la productivité comparée des administrations fiscales, ont été calculés. Ces ratios sont plus difficiles d'utilisation. Il en va ainsi notamment du ratio rapportant le coût de gestion des administrations fiscales au PIB (ratio sensible à la part dans le PIB des recettes recouvrées par l'administration fiscale concernée), et du coût de gestion des impôts par habitant, qui pâtit des mêmes défauts. Ces ratios ne redeviennent significatifs que pour des administrations fiscales prélevant une part du PIB à peu près comparable.

Aussi, on trouvera successivement une approche par groupes de pays comparables et une comparaison généralisée, pondérant les résultats des différentes administrations fiscales en fonction de la taille de leur base de recettes.

#### ***6.2.2.1 Comparaison par groupes de pays homogènes***

On trouve, dans le premier groupe de comparaison, l'administration fiscale allemande, l'IRS américain, l'agence fiscale espagnole (AEAT), et l'ensemble DGI/CP français, qui prélèvent une part équivalente de leur PIB national (entre 17% et 19%). Les ratios d'efficacité calculés ci-dessous font apparaître le surcoût net des administrations fiscales françaises et allemandes, confirmant ainsi l'approche par les taux d'intervention.

Le poids des coûts de gestion des administrations fiscales françaises dans le PIB est en effet près de deux fois supérieur à ce qu'il est en Espagne, et plus de trois fois supérieur au niveau américain. De même, le montant des recettes fiscales par agent est quatre fois supérieur pour l'IRS à ce qu'il est pour les administrations fiscales françaises (mais seulement supérieur de 11,7% au ratio espagnol).

---

<sup>123</sup> Qui regroupent l'essentiel des effectifs.

Enfin, le quotient du nombre d'habitants par le nombre d'agents du fisc fait apparaître nettement la forte richesse en effectifs des administrations fiscales françaises, à prélèvement sur le PIB comparable : alors qu'un agent du fisc gère fiscalement 738 habitants en France, ses homologues espagnols et américains en gèrent respectivement deux et trois et demi fois plus.

Ratios de productivité	Recettes / PIB	Coûts de gestion/PIB	Recettes / agent (MF)	Coûts /habt (FRF)	Habitants/agent
Allemagne	17,19%	0,294%	15,48	440 F	601
Espagne (AEAT)	18,20%	0,161%	22,52	128 F	1563
Etats Unis (IRS)	18,56%	0,091%	80,13	148 F	2662
France (DGI/CP)	18,71%	0,300%	19,24	417 F	738

Un second tableau reprend les mêmes ratios pour les administrations fiscales du Canada, de l'Italie, du Royaume-Uni, de l'Irlande et des Pays-Bas (part du PIB prélevée comprise entre 24% et 36%).

Ratios de productivité	Recettes / PIB	Coûts de gestion/PIB	Recettes / agent (MF)	Coûts /habt (FRF)	Habitants/agent
Canada	24,13%	0,252%	21,44	254 F	882
Italie	25,63%	0,389%	27,83	441 F	958
Irlande	33,25%	0,277%	28,69	308 F	775
Royaume Uni (IR+CE)	34,02%	0,284%	37,23	353 F	881
Pays Bas	35,69%	0,438%	30,03	591 F	622

Ce tableau fait apparaître l'administration fiscale néerlandaise, très performante dans d'autres domaines, comme relativement coûteuse et chargée en effectifs par rapport à des administrations comparables. Elle est d'ailleurs la seule administration fiscale de l'échantillon à couvrir moins d'habitants par agent du fisc que ses homologues françaises et allemandes. Ce tableau met également en évidence les performances médiocres de l'administration fiscale italienne (notamment en coût rapporté au PIB et en coût par habitant) ; ce constat ne doit pas être masqué par la productivité apparente mesurée par des ratios en nombre d'agents : ce résultat s'explique en effet par le parti pris d'externalisation décrit ci-avant. Le tableau fait enfin ressortir la bonne productivité des administrations fiscales britanniques.

Enfin, la Suède, en raison de la part considérable du PIB prélevée par son administration fiscale, peut figurer dans une catégorie à part. La plupart des ratios font apparaître de très bonnes performances, même si le taux de couverture de la population par des agents des impôts est assez important.

Ratios de productivité	Recettes / PIB	Coûts de gestion/PIB	Recettes / agent (MF)	Coûts /habt (FRF)	Habitants/agent
Suède	54,82%	0,285%	61,72	376 F	853

### 6.2.2.2 Comparaison générale

Le tableau ci-dessous reprend les ratios précédents, ramenés en base 100 (l'indice 100 étant constitué par les ratios français) : les performances de chaque administration fiscale sont donc exprimées par rapport à celles de la France.

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Recettes / PIB (1)</b>	<b>Coûts de gestion/PIB (2)</b>	<b>Recettes / agent (3)</b>	<b>Coûts /habt (4)</b>	<b>Habitants/agent (5)</b>
Allemagne	91,9	98,0	80,5	105,5	81,4
France (DGI/CP)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Espagne (AEAT)	97,3	53,7	117,0	30,7	211,8
Etats Unis (IRS)	99,2	30,3	416,5	35,5	360,7
Canada	129,0	84,0	111,4	60,9	119,5
Italie	137,0	129,7	144,6	105,8	129,8
Irlande	177,7	92,3	149,1	73,9	105,0
Royaume Uni (IR+CE)	181,8	94,7	193,5	84,7	119,4
Pays Bas	190,8	146,0	156,1	141,7	84,3
Suède	293,0	95,0	320,8	90,2	115,6

*Allemagne : extrapolation à partir des données de Bavière et Rhénanie-Westphalie*

Les deux premières colonnes du tableau ne constituent pas des indicateurs de performance. Dans ce tableau, la colonne 3 (recettes par agent) est un indicateur de productivité qui peut être utilisé sans avoir à être pondéré par la taille de l'administration fiscale. Ce ratio met en évidence la productivité relative des agents de chaque administration fiscale, par rapport à celle des administrations françaises et allemandes.

Le tableau suivant calcule, pour les autres ratios, un indicateur synthétique de la productivité des administrations fiscales pondéré par l'importance des recettes encaissées. Ce tableau permet de répondre à la question : « compte tenu de la part du PIB encaissée par une administration fiscale donnée, quelle est sa performance relative par rapport à la France ? ».

- Le premier ratio n'est autre que le taux d'intervention exprimé en base 100 ;
- Le second ratio pondère les coûts de gestion par habitants en fonction de la taille de la base de recettes de chaque administration (coût par habitant de chaque administration fiscale, compte tenu de l'écart de recettes avec la France) ;
- Le troisième ratio, enfin, rapporte à l'indice de base (toujours représenté par la France) le nombre d'habitants couverts par un agent de l'administration fiscale dans chaque pays. Là aussi, ces ratios sont ajustés pour tenir compte de l'écart de base de recettes entre administrations fiscales (on suppose donc implicitement qu'une administration qui prélève 20% du PIB et utilise un agent du fisc pour gérer 1 000 habitants, et une administration qui prélève 40% du PIB, mais utilise un agent du fisc pour gérer 500 habitants, ont la même productivité).

L'IRS apparaît ainsi comme l'administration fiscale la plus productive dans deux ratios sur trois. L'Allemagne ressort comme le pays disposant de l'administration fiscale la moins productive pour chacun des trois critères, la France se classant avant-dernière de manière systématique.

Dans les deux premières colonnes, les pays les plus productifs sont ceux qui affichent les valeurs les plus basses (taux d'intervention et coûts par habitants pondérés).

Dans la troisième colonne en revanche, ce sont les valeurs élevées qui traduisent une plus forte productivité. On peut tirer de cette colonne, à titre d'exemple, le constat suivant : en Irlande, le nombre d'habitants par agent est légèrement supérieur à ce qu'il est en France (+5%, cf. tableau précédent). Toutefois, compte tenu du fait que les agents du fisc irlandais encaissent une proportion de leur PIB de 77% supérieure à celle de leurs homologues français (ce qui revient à dire, de manière approximative, que leur charge de travail est supérieure dans la même proportion), le ratio de productivité relative entre les deux administrations, indiqué dans la troisième colonne du tableau, donne un écart de +87% en faveur de l'Irlande.

S'agissant de ce ratio « habitants par agent pondérés », toutes les administrations fiscales analysées (Allemagne exclue) se caractérisent par une productivité apparente supérieure d'au moins 50% à celle de la France.

<b>Ratios pondérés par la base de recettes (part des P.O dans le PIB)</b>	Taux d'intervention (2/1)	Coûts /habt pondérés (4/1)	Habitants/agent pondérés (5/1)
Allemagne	1,07	1,15	0,75
France (DGI/CP)	1,00	1,00	1,00
Espagne (AEAT)	0,55	0,32	2,06
Etats Unis (IRS)	0,31	0,36	3,58
Canada	0,65	0,47	1,54
Italie	0,95	0,77	1,78
Irlande	0,52	0,42	1,87
Royaume Uni (IR+CE)	0,52	0,47	2,17
Pays Bas	0,77	0,74	1,61
Suède	0,32	0,31	3,39

*L'administration fiscale la plus productive ressort en gris clair, la moins productive en gris foncé*

Ces éléments de comparaison ne fournissent évidemment que des ordres de grandeur, et leur précision est également affectée (s'agissant des ratios exprimés en valeur monétaires) par les taux de changes nominaux.

\*

\*

\*

## **7. CONCLUSION : LA CONDUITE DU CHANGEMENT**

Les travaux de la mission aboutissent à donner une « photographie » de l'état actuel des administrations fiscales visitées. Il est toutefois important de comprendre le processus qui a abouti à cette situation actuelle, en distinguant :

- l'effectivité de la réforme des administrations fiscales (7.1) ;
- les stratégies de réforme retenues par les administrations fiscales (7.2) ;
- les facteurs clef de succès identifiés par la mission (7.3).

### **7.1 A UNE EXCEPTION PRES, LES ADMINISTRATIONS FISCALES ONT CONNU OU CONNAISSENT AUJOURD'HUI DES TRANSFORMATIONS RADICALES**

Toutes les analyses précédentes ont mis en évidence l'ampleur et l'importance des transformations de toute nature connues par les administrations fiscales :

- plans de réorganisation très importants, avec restructuration du réseau local et centralisation de nombreuses activités ;
- création, parfois *ex nihilo*, de nouvelles activités, comme le service au contribuable, et réorganisation profonde des autres, comme le recouvrement ;
- refonte totale et développement rapide des systèmes d'information ;
- refonte radicale des principes de pilotage et de gestion des ressources humaines.

Les administrations fiscales sont globalement aujourd'hui très différentes de leurs homologues d'il y a dix ans, ou le seront à court terme. Le seul contre-exemple à cette règle générale, valable pour toutes les administrations d'Europe du Nord et les administrations anglo-saxonnes, est constitué par l'administrations fiscale allemande.

Il existe donc **aujourd'hui un véritable modèle convergent d'administration fiscale performante**, marqué par des meilleures pratiques communes ; au delà de l'échantillon de pays analysés en détail par la mission, les informations recueillies par ailleurs témoignent en effet de la diffusion de ce modèle dans d'autres pays (Finlande, Danemark, Portugal, Australie, etc.)<sup>124</sup>

Il est très important de souligner que les administrations fiscales latines visitées sont soit proches des meilleures pratiques (Espagne), soit en phase de refonte très profonde (Italie). L'administration fiscale italienne part en effet d'une situation beaucoup plus dégradée que la moyenne, mais s'est fortement engagée dans une stratégie de transformation radicale en trois volets :

- dématérialisation des relations avec les usagers, forte simplification du système fiscal et des obligations déclaratives ;
- externalisation d'un nombre important de processus fiscaux ;
- projet de réforme des modes de gestion de l'administration elle-même sur le modèle de l'agence.

Pour ce pays, la mission a clairement constaté la mise en oeuvre des deux premiers volets de cette réforme. Il ne lui est en revanche pas possible de porter un jugement quant au passage à l'agence, qu'il serait nécessaire d'évaluer dans l'année qui vient.

---

<sup>124</sup> Cf. études du FMI et de l'OCDE citées dans la bibliographie de l'annexe III.

Il semble enfin patent que la plupart des administrations fiscales ne voient pas dans leur situation actuelle un point d'aboutissement, mais sont au contraire en mesure de poursuivre plus avant des démarches d'amélioration dans le champ de la gestion (poursuite du mouvement actuel), dans le champ des missions (développement de nouvelles activités), voire dans celui du système fiscal par la thématique de la simplification.

## 7.2 DEUX STRATEGIES DE REFORME

Il s'agit ici d'apporter un premier éclairage, naturellement partiel, sur les stratégies mise en oeuvre par les administrations pour se transformer en profondeur. Quelle que soit la stratégie, toutes les administrations qui se sont transformées ressentiaient (en interne ou dans leur environnement) la nécessité de transformer profondément leurs pratiques : le responsable des ressources humaines de l'administration fiscale irlandais a ainsi indiqué à la mission que le sentiment général - interne mais surtout externe était, à la fin des années 1980, que « *the Revenue has broken down* » (l'administration fiscale ne répond plus).

Deux grandes stratégies semblent dès lors se dégager :

- une stratégie de rupture brutale avec l'organisation ancienne, clairement identifiable au Royaume-Uni et aujourd'hui en Italie (7.2.1) ;
- une stratégie de réforme plus incrémentale, identifiable dans les pays nordiques (7.2.2).

Tous les grands plans de réforme se situent dans le continuum existant entre ces deux bornes. A titre d'exemple, la réforme espagnole peut utilement être décrite (7.2.3).

### 7.2.1 Stratégies de rupture brutale avec l'organisation ancienne

Cette stratégie « dure », clairement identifiable au Royaume-Uni ou en Italie, part du diagnostic d'une dégradation considérable de la performance de l'administration fiscale ou de la tiédeur passée des réformes menées en interne. Les raisons du choix de cette stratégie sont toutefois assez différentes, la situation italienne étant celle d'une administration en état de choc et à la fiabilité plus qu'incertaine (six ans de délai pour les remboursements de crédit de TVA) et étant donc relativement éloignée du contexte plus idéologique du Royaume-Uni.

Dans les deux cas, il s'agit d'un mode de réforme :

- nécessitant une implication politique de très haut niveau, très forte et très durable (la réforme est très largement imposée de l'extérieur par la tutelle) et supposant de ce fait un très fort soutien aux cadres dirigeants ;
- utilisant très fortement le couple régulation budgétaire-contrôle de gestion pour augmenter la productivité des administrations fiscales (« remplir des missions croissantes avec des moyens stables ou décroissants » devient un mot d'ordre).

Il est d'ailleurs significatif que les deux administrations fiscales britannique et italienne soient les deux seules de l'échantillon à avoir totalement externalisé leur informatique, en troquant en quelque sorte une dépendance interne pour une dépendance externe.

## **7.2.2 Stratégies de réforme incrémentale, fondées sur le consensus**

### ***7.2.2.1 Modèle général***

En Suède et aux Pays-Bas, mais aussi en Irlande<sup>125</sup>, la forte culture collective - couplée à une profonde tradition social-démocrate - a une traduction concrète dans les choix opérés en matière de réforme. La réforme est un processus plus interne, dont le point clef est la création d'un consensus le plus large possible sur ce qui doit être l'administration fiscale de demain : l'amélioration pragmatique et permanente de la gestion est un objectif en tant que tel, largement facilité par la culture de comparaison permanente.

Cette méthode suppose :

- le rôle moteur de l'équipe de direction, qui dispose en fait sinon en droit et de façon très ancienne d'une forte autonomie de gestion par rapport à la tutelle (mise en place du système des agences en Suède dès le début du XIX<sup>ème</sup> siècle) ;
- un processus de consultation interne parfois long, avec implication de tous les acteurs tant internes (organisations syndicales dans un contexte de très fort taux de syndicalisation) qu'externes (analyse des différents *stakeholders* présents dans l'environnement de l'administration) ;
- la recherche d'une logique « gagnant-gagnant », au moins pour une partie du personnel ;
- la reprise naturelle des meilleures méthodologies de gestion disponibles, dans une approche sans tabou mais aussi sans complexe vis-à-vis du secteur privé (la différence public-privé est estompée de fait et n'a pas de contenu idéologique).

Il est important de souligner que cette méthode ne signifie en aucune manière que des décisions délicates voire douloureuses vont être éludées : division par trois du réseau local aux Pays-Bas (passé de 250 à 80 unités), mise en oeuvre d'un plan de licenciement portant sur 700 agents (soit 5% de l'effectif total) en Suède.

### ***7.2.2.2 L'exemple néerlandais***

Le processus de réforme néerlandais aboutissant à la réorganisation de 1992 a été précédé d'une longue phase de réflexion interne et externe (appui de consultants) et de consultation (dialogue social à l'intérieur, dialogue avec les agents externes ayant un intérêt à la bonne gestion de l'administration fiscale : *stakeholders*). La relative lenteur de la maturation du projet est un point essentiel. De même, on peut relever le caractère ouvert de la réflexion menée, qui a associé un groupe de réflexion interne, des consultants privés, et des groupes d'étudiants en gestion apportant un regard universitaire sur le processus.

Dans l'approche néerlandaise de gestion du changement, il importe de fixer très clairement les objectifs généraux à atteindre, la « situation-cible » (en l'occurrence, une réorganisation autour des groupes de clientèle, ainsi qu'une nouvelle organisation plate et décentralisée), sans décider dès l'origine du cheminement vers l'objectif. Puis, dans un second temps, on a recours à une méthode expérimentale : ainsi, en 1988, des bureaux-pilotes ont été installés, afin de développer plus avant le concept organisationnel, de l'exposer à des situations de terrain, et d'accumuler ainsi de l'expérience. Une fois tirés les enseignements de l'expérimentation (en 1990), une approche graduelle a été adoptée, afin de répartir les risques durant la période de départ, et d'éviter que des dysfonctionnements liés au lancement ne risquent de compromettre la régularité du flux des recettes fiscales.

---

<sup>125</sup> Existence d'un accord national incluant le gouvernement, les syndicats et les fédérations professionnelles.

L'adoption de la nouvelle structure se fit en trois phases (1990, 1991 et 1992). L'approche graduelle fut aussi confortée par la décision de l'administration de lancer des investissements immobiliers pour accueillir les nouveaux bureaux. Cette décision facilita l'acceptation de la réforme par les agents.

De même, la stabilité (suivie d'une hausse en fin de période) des effectifs de l'administration fiscale a été un des éléments importants du consensus dégagé. On relève néanmoins que sur 30.000 agents de l'administration fiscale, 20.000 ont changé d'implantation (à l'intérieur de la même agglomération, en majorité).

### **7.2.3 L'exemple espagnol**

L'Espagne est un bon exemple d'une stratégie « intermédiaire » entre les deux stratégies décrites supra. Pour cette administration fiscale, le processus de changement récent ne peut en aucune manière être détaché de la transformation de fond en comble de l'administration (et même plus généralement la société) depuis la transition démocratique de la fin des années 1970.

Les principales réformes ont été menées sous les différents gouvernements Gonzales (1982-1996), en particulier en qui concerne le remplacement (au tout début des années 1980) des fermiers généraux existant sous le franquisme par les entités collaboratrices privées pour la gestion du recouvrement spontané. Le mouvement de réforme se poursuit sans rupture sous le gouvernement Aznar.

Il est toutefois important de signaler les autres éléments qui ont facilité ce processus de changement :

- l'absence d'attachement à tout modèle administratif général, qui amène les Espagnols à n'avoir aucun a priori quant aux solutions de gestion à adopter, et à privilégier des solutions principalement pragmatiques ;
- la forte croissance du nombre de contribuables et des recettes fiscales, qui a amené l'agence fiscale à réaliser d'importants gains de productivité sans plan de restructuration drastique (et même avec une légère augmentation des effectifs) ;
- la nature des relations avec les organisations syndicales : si ces dernières sont très revendicatrices et très structurées, il semble qu'un véritable dialogue soit possible avec ces organisations, pour la recherche de l'intérêt bien compris de toutes les parties prenantes (cf. infra 7.3.3).

### 7.3 LES CONDITIONS DE SUCCES DES REFORMES

Au delà des différences de stratégie mises en oeuvre, la mission souhaite identifier au final **quatre conditions de succès des réformes**, qui paraissent remplies dans tous les pays performants de l'échantillon :

- un **mouvement général de réforme de l'administration publique** ;
- la **pression de l'extérieur et l'ouverture progressive des administrations fiscales à leur environnement** ;
- **l'accompagnement des transformations de gestion par une réforme importante de la législation fiscale** ;
- un **dialogue social ouvert mais sans faiblesses**.

#### 7.3.1 Un contexte commun : des transformations liées à des réformes plus vastes de l'administration publique

Il est indéniable que les transformations des administrations fiscales participent à un mouvement global de restructuration de l'administration publique. Les administrations fiscales ont donc largement pris en compte les réformes globales du secteur public. Les grands chantiers de réforme suivants peuvent être signalés, avec toujours la même thématique (réduction des coûts, identification claire des tâches, autonomie contre responsabilisation) :

- Etats-Unis : *Government Performances and Results Act* de 1993 (systématisation de la planification stratégique pour les agences fédérales), initiative *National Performance Review* du vice-président Gore (depuis 1993 également) ;
- Irlande : consensus entre gouvernement et opposition en 1994 aboutissant à la définition d'un document de stratégie pour l'administration en général : le « *strategic management initiative* » ;
- Royaume-Uni : réforme *Next Steps* de 1988 (passage au modèle de l'agence), réforme *Citizen's Charter* de 1991 (charte du citoyen) ;
- Suède : refonte intégrale en 1994 du système d'allocations budgétaire (fongibilité intégrale des budgets).

Des réformes d'une telle ampleur supposent un soutien politique fort, qu'il s'exerce directement (engagement en faveur des réformes), ou qu'il se traduise par l'octroi d'une autonomie réelle aux dirigeants des administrations en question.

#### 7.3.2 Une meilleure symbiose avec l'environnement extérieur

La perception de l'environnement extérieur s'effectue dans les deux sens :

- participation, voire contrainte des principaux tiers intéressés sur le processus de réforme ;
- ouverture de plus en plus importante de l'administration fiscale sur l'extérieur.

Les administrations fiscales les plus performantes sont clairement celles qui ont le mieux interprété les messages du monde extérieur. Ce monde extérieur inclut bien entendu les institutions de contrôle externe (tutelle du Ministère des Finances, Parlement, institution suprême d'audit) mais aussi tous les autres parties intéressées au système fiscal (*stakeholders*) : les contribuables et les usagers, les associations d'employeurs, les professionnels de la fiscalité et de la comptabilité. Cette prise en compte des acteurs clefs de l'environnement est essentielle pour ne pas réduire le débat au seul face-à-face entre direction et syndicats.

De la même façon, les administrations fiscales sont des organisations de plus en plus ouvertes sur leur environnement et pour lesquelles la comparaison avec le monde extérieur est une pratique totalement normale dans le processus d'amélioration permanente qu'elles se sont fixées comme objectif. Cette ouverture sur le monde extérieur se traduit par exemple :

- par le recrutement de compétences provenant d'autres branches d'activité, et ceci parfois au plus haut niveau dans certaines administrations (l'actuel *commissioner* de l'*IRS* dirigeait précédemment une société informatique) ;
- par l'utilisation importante de consultants privés et le développement de partenariats stratégiques, permettant, dans tous les domaines de compétence, d'être informé des meilleures pratiques.

A ce titre, la démarche d'analyse comparative (*benchmarking*), sans être partout très formalisée, est prégnante dans toutes les administrations à l'exception de l'Allemagne. Le *benchmarking* concerne tant les comparaisons avec les « meilleures pratiques » du secteur privé que la comparaison avec les meilleures autres administrations nationales (administrations de la sécurité sociale dans les pays anglo-saxons) ou les administrations fiscales étrangères considérées comme les plus performantes.

A titre d'exemple :

- c'est le *benchmarking* avec le secteur privé qui a amené Revenu Canada à refondre totalement son processus de recouvrement forcé ;
- tous les représentants de l'administration fiscale irlandaise rencontrés par la mission étaient parfaitement au courant des « meilleures pratiques » de leurs homologues de l'OCDE ;
- Revenu Canada et le *Revenue* britannique participent à un processus permanent et disposant d'une implication de très haut niveau avec des administrations fiscales de la zone Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon) ;
- la Suède fait partie d'une communauté naturelle de *benchmarking* incluant les trois autres pays scandinaves (Danemark, Finlande, Norvège).

### **7.3.3 L'accompagnement des transformations de gestion par une réforme importante de la législation fiscale et des modes de gestion de l'impôt**

Sur ce point, la mission a constaté que les importantes transformations de la gestion qu'ont connues de nombreuses administrations fiscales visitées se sont souvent déroulées de façon parallèle à une importante réforme de la législation fiscale et des modes de gestion de l'impôt :

- mise en place du système déclaratif pour l'impôt sur le revenu en Irlande (1988) et au Royaume-Uni (1996) ;
- remplacement de multiples impôts italiens par un impôt unique, l'IRAP, et simplification drastique des obligations de déclaration et de paiement (1997) ;
- création d'une imposition sur la valeur ajoutée au Canada via la TPS (taxe sur les produits et services : 1993).

La mise en place de ces nouvelles dispositions fiscales semble chaque fois avoir constitué un moment privilégié pour repenser la gestion des administrations fiscales, et avoir servi de catalyseur au changement interne : refonte des obligations déclaratives imposées aux contribuables, développement d'un nouveau système d'information, mise en œuvre d'une campagne de communication institutionnelle, enfin (et surtout) mobilisation des agents sur le nouveau projet.

#### **7.3.4 Un dialogue social réel, mais sans faiblesse**

Il est enfin impossible de ne pas noter l'importance du dialogue social dans les pays qui ont fait des réformes profondes, notamment les pays à forte culture de consensus social et à fort taux de syndicalisation.

Dans tous les cas, le dialogue social repose sur un consensus de départ :

- sur la nécessité d'améliorer la qualité du service ;
- et sur le fait que la productivité n'est pas un sujet tabou.

Ce dialogue social suppose l'existence de nombreuses enceintes d'échanges entre direction et représentants du personnel et de consultations souvent très larges. Les possibilités de compensation y sont notamment analysées de façon totalement ouverte, mais dans la stricte séparation de la responsabilité de gestion de la direction et de la responsabilité de représentation des agents des organisations syndicales.

A Paris, le 12 avril 1999

L'inspecteur des finances

L'inspecteur des finances

Pierre-François GOUIFFES

Julien CARMONA

L'inspecteur général des finances

Jean-Luc LEPINE

## **8. LISTE DES ANNEXES**

**DOCUMENT PEDAGOGIQUE : PRESENTATION DE SYNTHESE**

**DOCUMENT PEDAGOGIQUE : ASPECTS PILOTAGE ET CONTROLE DE GESTION**

**ANNEXE I - METHODE D'ANALYSE DES COUTS**

**ANNEXE II - NOTE SUR LA « COMPLIANCE »**

**ANNEXE III - TABLEAUX SYNOPTIQUES**

**ANNEXE IV - RESUMES DES RAPPORTS PARTICULIERS PAR PAYS**

**ANNEXE V - ORDINOGRAMMES DIVERS**

### **PIECES JOINTES**

- lettre de mission
- synthèse de l'étude d'analyse comparative du recouvrement « *Receivables Management Benchmarking* » (*Pacific Association of Tax Administrations*)
- « *Tax compliance, Managing the landscape of Relationships with the Taxpayer* », Sean Moriarty (*Assistant Secretary, Revenue Commissioners, Irlande*)
- extraits de documents stratégiques et de rapports d'activité annuels (Canada, Irlande, Royaume-Uni)