



Inspection générale  
des Finances

n°2006-M-053-02

Inspection générale  
de l'administration

PAM 06-017-01

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

## sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux

Établi par

**Henri HAVARD**

Inspecteur des Finances

**Philippe CANNARD**

Inspecteur de l'administration

Sous la supervision de

**Daniel LALLIER**

Inspecteur général des Finances

## Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux

Constats

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

### 1. Cadre de l'audit

- Pour les quatre taxes de la fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties), le périmètre de l'audit concernait :
  - ✓ Les **dégrèvements** : réduction de l'impôt dû, résultant soit de dispositions législatives (dégrèvements législatifs), soit d'opérations de pure gestion de l'impôt (dégrèvements techniques) ;
  - ✓ Les **admissions en non valeur** : montant d'impôt que l'Etat renonce à recouvrer, essentiellement du fait d'impayés ;
  - ✓ Les **exonérations et abattements** : réduction de la base imposable, résultant de décisions, soit de l'Etat, soit de chaque collectivité territoriale.
- Les dégrèvements et les admissions en non valeur d'impôts locaux sont regroupés dans le programme budgétaire 201 (« Remboursements et dégrèvements des impôts locaux »). Leur montant est de **11,7 milliards d'euros en 2005**.
- L'Etat fournit aux collectivités les informations leur permettant de calculer le produit attendu de l'impôt, par application des taux qu'elles votent sur les bases imposables notifiées par l'Etat.
  - ✓ Quel que soit le montant effectivement recouvré, l'Etat garantit aux collectivités le versement du montant voté ;
  - ✓ En outre, l'Etat compense en partie aux collectivités les pertes de recettes fiscales liées aux exonérations décidées par le législateur (allocations compensatrices, d'un montant de 3,9 milliards d'euros en 2005).
- A droit fiscal constant, l'audit avait pour objectifs de produire les éléments d'analyse, les données chiffrées et les recommandations permettant d'alimenter de façon objective le débat sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités, d'une part, entre l'Etat et les contribuables, d'autre part, en vue de :
  - ✓ faire émerger la politique publique de l'Etat en matière d'allègement de la fiscalité directe locale et donner à l'Etat les moyens de piloter cette politique ;
  - ✓ fournir à chaque collectivité les données la concernant ;
  - ✓ mieux informer les parlementaires afin d'éclairer le débat budgétaire sur le programme 201 ;
  - ✓ améliorer le service rendu au contribuable et son niveau d'information.

### 2. Constats

- **La gestion des dégrèvements n'est pas orientée vers le pilotage** :
  - ✓ Alors que la plupart des informations existent, les services n'ont pas mis en place d'outils de synthèse permettant le pilotage de la politique de dégrèvement ;
  - ✓ Les fragilités des systèmes d'information conduisent à une connaissance partielle de 1,9 milliard d'euros de dégrèvements enregistrés hors du rôle d'impôt.
- **La communication vers les collectivités est peu transparente et incomplète** et ne leur permet pas d'avoir une vision claire des dispositifs d'allègement fiscal à l'œuvre sur leur territoire. En ce sens, les sites Internet ne donnent pas entière satisfaction.
- **L'information donnée au Parlement** au travers notamment du document budgétaire relatif au programme 201 est **insuffisante** ; ce document ne permet notamment pas d'isoler les dégrèvements législatifs, alors qu'ils correspondent à un objectif de politique publique.
- Pour le contribuable, **l'avis d'imposition est peu explicite**.

IGF - IGA

## Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux

Propositions

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

### 3. Recommandations

- **Doter l'Etat des moyens de piloter sa politique d'allègement de la fiscalité directe locale**
  - ✓ Améliorer la gestion qualitative des abattements, exonérations et dégrèvements : modifier les tables des motifs de dégrèvement dans les applications informatiques et donner des instructions aux services pour mieux les utiliser ;
  - ✓ Etablir un tableau de bord départemental permettant d'analyser les opérations de dégrèvements et de calculer le taux de couverture des allocations compensatrices ;
  - ✓ Entrer dans une démarche d'évaluation en créant des indicateurs d'impact associés aux principaux dégrèvements législatifs.
- **Rendre la communication de l'Etat vers les collectivités plus explicite et exploitable**
  - ✓ Fournir aux collectivités un « tableau de bord » des différentes mesures d'exonérations, de dégrèvements et d'admissions en non valeur ;
  - ✓ Orienter davantage la production des services de l'Etat vers la prestation à assurer au bénéfice des collectivités, en particulier en améliorant la lisibilité des données communiquées, en raccourcissant les délais de communication des informations
- **Investir dans la dématérialisation, notamment en créant, à terme, un compte fiscal des collectivités.**
- **Donner au Parlement des informations permettant l'évaluation de la politique d'allègement de la fiscalité directe locale**
  - ✓ Enrichir le document budgétaire du programme 201 : le compléter avec les données relatives aux dégrèvements techniques pour chaque impôt et ajouter des indicateurs mesurant la qualité de l'assiette ; pour les dégrèvements législatifs, intégrer les informations du tableau de bord départemental permettant d'apprécier la portée des principaux dispositifs ;
  - ✓ Améliorer la présentation des informations relatives aux dégrèvements, exonérations et abattements dans l'annexe au projet de loi de finances sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités ;
  - ✓ Envisager de faire évoluer le programme 201 vers le droit commun des programmes de politique publique (dépenses d'intervention encadrées par une norme d'évolution des dépenses de l'Etat).
- **Améliorer le service rendu au contribuable et son information sur la politique d'allègement de l'impôt local**
  - ✓ Rendre plus compréhensibles les différents supports d'information mentionnant les dispositifs d'allègement de l'impôt local ; notamment, justifier les montants, expliquer les dispositifs d'allègement et les prélèvements opérés en sus par l'Etat, placer au premier plan les collectivités, bénéficiaires de l'impôt et mettre en évidence la charge d'allègement supportée par l'Etat ou la collectivité ;
  - ✓ Informer les contribuables dont le montant d'impôt à payer devient nul ;
  - ✓ Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés.

### 4. Impacts attendus

- L'amélioration de l'information doit permettre de :
  - Mieux éclairer les choix politiques
  - Responsabiliser chaque collectivité
  - Rendre perceptible par le contribuable la politique d'allègement fiscal menée par l'Etat

IGF - IGA

## SOMMAIRE GÉNÉRAL

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Synthèse du rapport</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>Sommaire du rapport</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>Rapport</b> .....   | <b>10</b> |
| <i>Pièce jointe n°1 au rapport : lettre de mission</i> .....   | 62        |
| <i>Pièce jointe n°2 au rapport : définitions</i> .....   | 65        |
| <i>Pièce jointe n°3 au rapport : liste des personnes rencontrées</i> .....                               | 71        |
| <i>Pièce jointe n°4 au rapport : liste des recommandations et ébauche<br/>    de plan d'action</i> ..... | 80        |
| <b>Contradiction</b> .....   | <b>93</b> |
| Propos liminaire.....  | 94        |
| Réponse de la DGCP .....   | 95        |

**RAPPORT SUR LES OUTILS DE PILOTAGE ET D'INFORMATION  
DES DÉGRÈVEMENTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR  
D'IMPÔTS DIRECTS LOCAUX**

## SYNTHÈSE

Les dégrèvements et les admissions en non-valeur, qui représentent un montant exécuté de 11,7 Mds € dans le budget 2005, constituent le périmètre des investigations de la mission. En effet, les opérations de remboursement ne constituent qu'une conséquence de l'imputation des opérations de dégrèvement.

En 2005, ces dernières ont pour effet de diminuer le montant de l'impôt dû par le contribuable à hauteur de 11,1 Mds € tandis que les admissions en non-valeur consistent pour l'État à renoncer, à hauteur de 625 M€, au recouvrement de l'impôt du fait d'impayés.

Ces deux catégories de dépenses sont regroupées au sein du programme budgétaire 201 relatif aux impôts directs locaux de la mission « remboursements et dégrèvements ». Avec un montant multiplié par 2,15 depuis 1993, les dégrèvements et admissions en non-valeur représentent 20 % des 57 Mds € de produit fiscal voté et perçu par les collectivités en 2005 pour les quatre impôts directs locaux que sont la taxe d'habitation, les taxes foncières (sur les propriétés bâties et non-bâties) et la taxe professionnelle. La répartition des dégrèvements se caractérise par une forte disparité puisque la taxe professionnelle est financée à hauteur de 31 % par les dégrèvements contre environ 3 % pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties.

Aux dégrèvements, qu'ils soient d'origine législative ou qu'ils constituent une correction technique de l'imposition due, s'ajoutent 3,9 Mds € d'allocations versées par l'État aux différentes collectivités en compensation des abattements et exonérations d'origine législative. Ces diminutions portant sur les bases fiscales ont également pour effet de réduire le montant de l'impôt dû par le contribuable.

Au total, l'État finance plus de 15,6 Mds € d'allègements de la fiscalité directe locale. Ces différents financements font l'objet d'une information aux collectivités territoriales au moment du recueil des taux qu'elles votent, puis à l'issue de l'émission des rôles d'imposition.

La majorité des dégrèvements législatifs sont directement pris en compte sur le rôle. Tous dispositifs confondus, ces dégrèvements « sur rôle » représentent 84 % du nombre d'opérations mais seulement 26 % des montants. En effet, le dégrèvement le plus important en montant (6,1 Mds €), à savoir le plafonnement de taxe professionnelle lié à la valeur ajoutée des entreprises, est réalisé, en vertu d'une disposition législative, « hors du rôle », ce qui signifie en pratique que ces dégrèvements sont instruits et ordonnancés dans les services de la DGI.

Ces opérations hors rôle, consécutives à des réclamations des contribuables, représentent 45 % des 4,3 millions de demandes instruites en 2005 par les différents services d'assiette de la direction générale des impôts (centres des impôts, services des impôts des entreprises et centres des impôts foncières). Transférés ensuite dans les applications du recouvrement de la direction générale de la comptabilité publique, les dégrèvements sont imputés sur l'impôt dû, ce qui déclenche, dans 27 % des cas, un remboursement par virement ou lettre-chèque au contribuable.

L'audit montre que si la gestion de ces dispositifs complexes par les services de l'État est dans l'ensemble satisfaisante, elle n'est pas exempte de dysfonctionnements :

- l'État gère les flux sans disposer d'une vision stratégique du rôle des dégrèvements d'impôts directs locaux et de fait ne pilote pas une politique publique : dans des process où les montants unitaires sont faibles et les traitements automatisés, les enjeux financiers sont peu pris en compte par la DGI et la DGCP et sont souvent mal connus des services préfectoraux ;

- au surplus, les fragilités des systèmes d'information conduisent à une connaissance très partielle des motifs de dégrèvement, en particulier pour ceux effectués hors du rôle, qui représentent plus de 1,9 Md € (hors dégrèvements au titre du plafonnement de la valeur ajoutée). Au total, les dégrèvements et admissions en non-valeur constituent un ensemble mal connu et inexploité en termes de mise en perspective de la politique publique d'allègement fiscal ;
- les procédures d'échange d'informations mises en œuvre par l'État en direction des collectivités territoriales sont lourdes et parfois obsolètes, pour finalement ne communiquer que peu d'informations explicitées, ce qui entretient un sentiment d'opacité, voire de méfiance. De plus, certaines données ne sont pas communiquées aux collectivités, rendant ainsi peu lisible l'effort consenti par l'État en faveur des contribuables locaux ;
- ces mêmes contribuables ne disposent pas des informations requises pour apprécier la politique d'allègement fiscal ; l'information est en effet minimale et sa présentation, quel que soit le support, souvent peu compréhensible ;
- la pauvreté de l'information caractérise également le programme budgétaire consacré aux dégrèvements et admissions en non-valeur ; ce dernier ne délivre en effet aux parlementaires que peu d'informations pertinentes et avec un niveau de détail insuffisant pour éclairer un débat budgétaire qui porte sur plus de 11 Mds €

À l'issue de l'audit, et sans se prononcer sur l'opportunité des différents dispositifs, la mission formule des recommandations qui permettraient la mise en évidence de la politique publique d'allègement de la fiscalité directe locale que constituent *de facto* les diminutions de base, dégrèvements et admissions en non-valeur ainsi qu'une amélioration de la qualité du service rendu aux collectivités locales et aux citoyens, et, marginalement, des économies par la suppression de tâches matérielles évitables :

1. **Doter dès 2007 l'État d'un outil de pilotage** en confiant à la DGCP la réalisation d'un tableau de bord départemental présentant les chiffres portant sur chaque dispositif de dégrèvement, sur rôle et hors rôle, rapportés au produit de l'impôt, et le montant des allocations compensatrices, rapporté aux « produits perdus » par les collectivités du fait des diminutions de base décidées par le législateur ;
2. **Améliorer la qualité des informations transmises aux collectivités territoriales et fluidifier les circuits de transmission d'information** en délivrant à chaque collectivité les informations sur rôle et hors rôle la concernant, en expliquant les modes de calculs et en supprimant les procédures archaïques ; cette amélioration de l'information bénéficiera aussi aux services de l'État en permettant aux comptables des collectivités de disposer d'un détail fin d'information, indispensable à l'exercice de la mission de conseil fiscal ;
3. **Créer le compte fiscal dématérialisé de la collectivité**, comme élément venant témoigner du positionnement stratégique de l'État sur le terrain de l'information fiscale locale ; l'investissement dans ce projet de grande ampleur permettra de modifier entièrement le circuit d'information et de supprimer de nombreuses tâches matérielles (édition et envois d'états notamment) ;
4. **Faire de l'avis d'imposition un vecteur d'information** en restituant au contribuable des informations sur les allègements dont il bénéficie et en plaçant au premier plan les collectivités territoriales bénéficiaires de l'impôt ; les évolutions éditiques en cours au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie doivent permettre, à l'horizon 2008, une mise en œuvre des améliorations proposées ;

5. **Enrichir le programme 201 et le faire entrer dans le « droit commun » de la loi organique relative aux lois de finances** en détaillant les différentes catégories de dégrèvement, ce qui permettra de les évaluer, et en adjoignant au programme des indicateurs de performance plus riches ; par ailleurs, énoncer des objectifs pour cette politique publique permettrait d'engager une réflexion sur l'inclusion du programme 201 dans le périmètre de la dépense sous contrainte, cette mutation transformant en crédits budgétaires des dépenses aujourd'hui assimilables à des atténuations de recettes, notion d'ailleurs absente de la loi organique sur les lois de finances ; l'entrée du programme 201 dans la norme de dépense inciterait l'État comme le Parlement à porter un regard plus approfondi sur des opérations qui représentent une charge importante pour le budget.

Au total, face aux critiques portant sur l'opacité du système de gestion des allègements et sur la fragilité des données produites, la mission propose de faire le pari de l'information des acteurs, de la clarification des dispositifs et de la dissociation des deux fonctions assurées par l'État (prestataire fiscal pour le compte des collectivités, porteur d'une politique d'allègement des impôts locaux). C'est pourquoi certaines des recommandations de la mission ne trouvent leur justification qu'à l'échelon de l'ensemble du système de fiscalité directe locale.

Le prix à payer se situe essentiellement au niveau des systèmes d'information, auxquels il sera demandé d'atteindre un niveau de finesse et de qualité de saisie permettant de détailler chaque dispositif d'allègement et chaque collectivité, que l'on parle des dégrèvements sur rôle ou hors rôle.

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>10</b> |
| <b>I. LA MULTIPLICITÉ DES DISPOSITIFS D’ABATTEMENTS, EXONÉRATIONS, DÉGRÈVEMENTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR MOBILISE DES OUTILS DE GESTION COMPLEXES.....</b>              | <b>12</b> |
| A. LES DIMINUTIONS DES BASES SONT TOUJOURS LE FRUIT DE DÉCISIONS POLITIQUES.....   | 12        |
| 1. <i>Les collectivités territoriales et le législateur sont susceptibles de décider des abattements et exonérations.....</i>  | 12        |
| 2. <i>Les exonérations et abattements d’origine législative font généralement l’objet de compensations aux collectivités territoriales.....</i>                            | 12        |
| B. VENANT RÉDUIRE LE MONTANT DE L’IMPÔT, LES DÉGRÈVEMENTS PEUVENT ÊTRE SUBDIVISÉS EN PLUSIEURS CATÉGORIES .....  | 13        |
| 1. <i>Les dégrèvements peuvent avoir une origine législative ou constituer une correction technique de l’impôt.....</i>  | 13        |
| 2. <i>Les dégrèvements peuvent être portés sur le rôle ou être traités dans les services.....</i>  | 13        |
| 3. <i>Les dégrèvements d’office peuvent avoir deux origines différentes.....</i>   | 14        |
| 4. <i>Les remises gracieuses ne constituent pas juridiquement des dégrèvements mais sont ordonnancées dans les mêmes conditions.....</i>                                   | 15        |
| 5. <i>Les dégrèvements ordonnancés par la DGI sont pris en charge par la DGCP qui assure le recouvrement des quatre taxes relevant de la fiscalité directe locale.....</i> | 15        |
| C. LES COTES ADMISES EN NON-VALEUR PAR LA DGCP RELÈVENT DE DEUX PROCÉDURES DISTINCTES.....   | 15        |
| 1. <i>Les reliquats inférieurs à 12 € sont automatiquement admis en non-valeur.....</i>  | 16        |
| 2. <i>La majorité des admissions en non-valeur est prononcée lors du recouvrement contentieux.....</i>   | 16        |
| D. LES DÉGRÈVEMENTS N’AFFECTENT PAS LE PRODUIT DE L’IMPÔT VERSÉ AUX COLLECTIVITÉS LOCALES .....  | 17        |
| <b>II. LA GESTION PAR L’ÉTAT EST SATISFAISANTE MAIS N’EST PAS ORIENTÉE VERS LE PILOTAGE DE L’ACTION PUBLIQUE .....</b>   | <b>18</b> |
| A. LES SERVICES DE L’ÉTAT GÈRENT L’ACTIVITÉ DE MANIÈRE INDUSTRIELLE POUR SATISFAIRE DES OBJECTIFS COMPTABLES ET OPÉRATIONNELS .....  | 18        |
| 1. <i>Les impôts directs locaux ne font pas l’objet d’un traitement différencié de la part des services financiers.....</i>  | 18        |
| 2. <i>Des process marqués par la complexité et les automatismes .....</i>  | 19        |
| 3. <i>Les 1 916 M€ de dégrèvements hors rôle constituent un ensemble hétérogène et mal connu que les services gèrent par les flux et les délais.....</i>                   | 20        |
| 4. <i>Les dégrèvements sur rôle restent inexploités et sont disparates .....</i>   | 24        |
| 5. <i>L’agrégation et le rapprochement des informations dans une perspective de politique publique n’ont pas fait l’objet de demandes aux services.....</i>                | 25        |
| B. MÊME S’IL EXISTE DES CONTRAINTES, LA MISE EN PERSPECTIVE DES DONNÉES DOIT ÊTRE RÉALISÉE POUR DOTER L’ÉTAT D’UN OUTIL DE PILOTAGE.....                                   | 25        |
| 1. <i>Améliorer la gestion qualitative des abattements, exonérations et dégrèvements constitue un préalable à un pilotage efficace.....</i>                                | 25        |
| 2. <i>Doter les services de l’État d’outils de pilotage en s’appuyant sur la DGCP.....</i>   | 27        |
| 3. <i>Entrer dans une démarche d’évaluation en créant des indicateurs d’impact associés aux principaux dégrèvements législatifs.....</i>                                   | 29        |
| 4. <i>Modifier certains états issus de l’application FDL pour rendre plus fluide le travail des services préfectoraux .....</i>  | 29        |

### **III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT ÊTRE INFORMÉES DE FAÇON DÉTAILLÉE ET COMPRÉHENSIBLE SUR LES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT FISCAL À L'ŒUVRE SUR LEUR TERRITOIRE..... 30**

|  |    |
|--|----|
| A. DES PROCÉDURES LOURDES ET OBSOLÈTES CONDUISENT À NE COMMUNIQUER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUE PEU D'INFORMATIONS EXPLICITÉES, CE QUI ENTRETIENT UN SENTIMENT D'OPACITÉ..... | 30 |
| 1. <i>Insuffisamment explicitées, les données fournies sont parfois considérées avec méfiance par les collectivités</i> .....  | 30 |
| 2. <i>Certaines données ne sont pas communiquées aux collectivités</i> .....   | 32 |
| 3. <i>Certaines données ne sont communiquées aux collectivités qu'à leur demande</i> .....   | 33 |
| 4. <i>Les sites Internet ne donnent pas entière satisfaction</i> .....   | 34 |
| 5. <i>Les procédures sont lourdes et datées</i> .....  | 35 |
| B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DES INFORMATIONS TRANSMISES AFIN DE RENDRE PLUS CLAIRE ET CONFIANTE LA RELATION DE L'ÉTAT AVEC LES COLLECTIVITÉS .....                                       | 37 |
| 1. <i>Fournir à chaque collectivité toutes les données la concernant, y compris les opérations hors rôle</i> .....   | 38 |
| 2. <i>Améliorer la lisibilité des données communiquées</i> .....   | 40 |
| 3. <i>Raccourcir les délais de communication des informations</i> .....  | 42 |
| 4. <i>Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts</i> .....  | 43 |
| 5. <i>Associer les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations avec l'État</i> .....  | 47 |
| 6. <i>Ces améliorations bénéficieront aux collectivités mais aussi à l'État</i> .....  | 47 |

### **IV. DONNER AU PARLEMENT L'ENSEMBLE DES INFORMATIONS DISPONIBLES EN MATIÈRE DE DÉGRÈVEMENTS ET D'ADMISSIONS EN NON-VALEUR..... 48**

|   |    |
|---|----|
| A. ALORS QUE LES DONNÉES SONT DISPONIBLES, LE PROGRAMME 201 EST PAUVRE EN INFORMATIONS .....  | 48 |
| 1. <i>Seul l'agrégat des dégrèvements par impôt est communiqué alors que des données plus détaillées sont disponibles</i> .....   | 48 |
| 2. <i>L'absence de ventilation des admissions en non-valeur par impôt conduit à une présentation tronquée de l'information</i> .....  | 49 |
| 3. <i>Un indicateur de performance unique qui ne traduit pas la richesse du programme ...</i>   | 49 |
| 4. <i>Une annexe budgétaire qui ne contient que peu d'éléments détaillés</i> .....  | 49 |
| B. PASSER D'UN PROGRAMME COMPTABLE À UN PROGRAMME METTANT EN AVANT LA POLITIQUE PUBLIQUE D'EFFORT FISCAL DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE.....  | 50 |
| 1. <i>Enrichir le programme 201 en détaillant les différentes catégories de dégrèvements</i> .....  | 50 |
| 2. <i>Améliorer l'information transversale au sein du projet de loi de finances</i> .....   | 50 |
| 3. <i>Aller plus loin en transformant le programme « remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux » en un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale »</i> ..... | 50 |

### **V. FOURNIR AU CONTRIBUABLE LES ÉLÉMENTS LUI PERMETTANT DE COMPRENDRE LA POLITIQUE D'ALLÈGEMENT FISCAL MENÉE À SON PROFIT PAR L'ÉTAT ..... 51**

|   |    |
|---|----|
| A. LE CONTRIBUABLE NE DISPOSE PAS DES INFORMATIONS REQUISES POUR APPRÉCIER À SA JUSTE MESURE LA POLITIQUE D'ALLÈGEMENT FISCAL.....                        | 51 |
| 1. <i>La perception du contribuable est en décalage par rapport aux réalités du système institutionnel et financier de gestion de l'impôt local</i> ..... | 51 |
| 2. <i>Une information minimale du contribuable</i> .....  | 52 |
| B. FAIRE DE L'AVIS D'IMPOSITION UN VECTEUR D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE D'ALLÈGEMENT DE L'IMPÔT.....  | 55 |
| 1. <i>Rendre plus explicites les différents supports d'information mentionnant les dispositifs d'allègement de l'impôt local</i> .....                    | 55 |
| 2. <i>Informé le contribuable dont le montant d'impôt à payer devient nul</i> .....   | 59 |
| 3. <i>Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés</i> .....  | 59 |

## INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du programme d'audits de modernisation mis en place par le Premier ministre<sup>1</sup>. La quatrième vague de ce programme prévoyait un audit relatif aux outils de pilotage et d'information des remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux. Cet audit a été réalisé entre juin et octobre 2006 par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration<sup>2</sup>.

Outre les entretiens avec des services d'administration centrale, des parlementaires et des représentants d'associations de contribuables, la mission s'est déplacée dans cinq départements : Val-de-Marne, Maine-et-Loire, Loire-Atlantique, Haute-Garonne et Aveyron et a également effectué des investigations auprès de la direction des grandes entreprises (DGE) à Pantin (Seine-Saint-Denis). Au cours de ses déplacements, la mission a rencontré les services en charge de l'assiette<sup>3</sup> et du recouvrement\* des impôts locaux (direction des services fiscaux, centre des impôts, services des impôts des entreprises, centre des impôts fonciers, trésoreries générales, postes comptables du Trésor public) mais également certaines préfectures ainsi que des élus locaux<sup>4</sup>.

Les dégrèvements\* et admissions en non-valeur\* (ANV) d'impôts directs locaux sont regroupés au sein du programme budgétaire 201 de la mission « remboursements et dégrèvements » dont le responsable est le directeur général des impôts<sup>5</sup>. Ce programme représente un montant exécuté de 11 737 M€ en 2005<sup>6</sup> pour une prévision budgétaire en loi de finances initiale de 11 233 M€. Pour 2006, la loi de finances initiale prévoit une augmentation des dépenses<sup>7</sup> d'environ 14 % à 13 340 M€.

Le montant total des dégrèvements et admissions en non-valeur a été multiplié par 2,15 entre 1993 et 2005. La répartition au sein du programme budgétaire 201 du projet de loi de finances (PLF) pour 2006 est la suivante :

- 9 300 M€ pour les dégrèvements de taxe professionnelle soit environ 70 % du programme ;
- 2 800 M€ pour les dégrèvements de taxe d'habitation (21 %) ;
- 540 M€ pour les dégrèvements de taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (4 %) ;
- 700 M€ (5 %) pour les admissions en non-valeur d'impôts directs locaux.

En termes de périmètre, la lettre de mission et son annexe comportait deux volets :

- la description des dispositifs de gestion des dégrèvements et des circuits financiers entre l'État et les collectivités locales ;
- l'identification des moyens et des limites de l'amélioration de l'information de chaque collectivité locale et des citoyens.

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 5103/SG du 29 septembre 2005 et n° 5163/SG du 13 juillet 2006.

<sup>2</sup> La lettre de mission figure en pièce jointe n°1 au présent rapport.

<sup>3</sup> Les notions marquées d'un astérisque sont explicitées dans le glossaire figurant en pièce jointe n°2 au présent rapport.

<sup>4</sup> La liste des personnes rencontrées figure en pièce jointe n°3 au présent rapport.

<sup>5</sup> Avant la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, les montants des dégrèvements étaient portés au chapitre 15-01 (charges communes).

<sup>6</sup> Source : direction du budget. Les données chiffrées d'ensemble figurent en annexe II au présent rapport.

<sup>7</sup> Le programme 201 parle d'autorisations d'engagement et de crédits de dépenses. Toutefois, ces notions apparaissent peu adaptées à un circuit budgétaire très différent des autres programmes de la LOLF.

Au périmètre initial, la mission a adjoint les allocations compensatrices\* versées par l'État aux collectivités locales pour compenser les « produits perdus » par celles-ci du fait des diminutions de base\* décidées par le législateur<sup>8</sup>. En revanche, ont été exclues du champ de l'audit les taxes assimilées, levées sur le même rôle que les quatre impositions locales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxes destinées aux chambres de commerce, aux chambres des métiers ...). Par ailleurs, la mission a écarté de son champ d'investigation les remboursements. En effet, ce vocable, dérivé du programme 200 relatif aux impôts d'État, n'est pas approprié car les remboursements d'impôts locaux sont toujours consécutifs à des dégrèvements. Certaines données issues d'un rapport de l'Inspection générale des finances relatif aux remboursements d'impôts ont néanmoins été réutilisées<sup>9</sup>.

Il n'est pas aisé de traiter de façon isolée des dégrèvements ou exonérations, sans aborder d'autres aspects de la fiscalité locale. C'est pourquoi la mission évoque, sans les développer, les questions telles que l'évaluation des bases ou l'élaboration des rôles. En revanche, raisonnant sauf exception à droit fiscal et à cadre budgétaire constants, le présent rapport ne traite ni du bien-fondé des différents régimes d'allègement de l'impôt local, ni des dispositifs de péréquation qui leur sont parfois adjoints.

La mission s'est efforcée de proportionner ses recommandations aux enjeux : le coût estimé des propositions a été rapproché de leur utilité, que le bénéficiaire des améliorations soit le contribuable, la collectivité, le Parlement ou l'administration de l'État. Dans certains cas cependant, l'utilité des propositions doit s'apprécier non en fonction des seuls dispositifs d'exonération, de dégrèvement ou d'admission en non-valeur, mais à raison du périmètre plus large du système de gestion de la fiscalité directe locale dans son ensemble. En marge des thématiques abordées, la mission propose des mesures de rationalisation (économie de temps-agent par suppression de tâches matérielles).

Le présent rapport est accompagné de quatre pièces jointes qui contiennent notamment les tableaux de synthèse établis conformément à la procédure des audits de modernisation<sup>10</sup> et de quatre annexes relatives aux abattements de base et exonérations (annexe I), aux dégrèvements et admissions en non-valeur (annexe II) et aux relations entre l'État et les collectivités locales (annexe III). Enfin, un projet d'avis d'imposition rénové figure en annexe IV.

La première partie du rapport présente un panorama des différents dispositifs. Chacune des parties suivantes présente un constat sur une des thématiques, suivi de propositions d'amélioration. Elles traitent respectivement du pilotage par l'État (II), puis des conditions d'information des collectivités territoriales (III), du Parlement (IV) et des contribuables (V).

---

<sup>8</sup> En effet, une mesure d'allègement fiscal peut prendre indifféremment la forme d'un dégrèvement, celle d'une exonération ou d'un abattement. Par exemple la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation a pris la forme d'un dégrèvement en 2000 et d'une exonération (compensée) depuis.

<sup>9</sup> Rapport IGF n°2005-M-007-01 (juillet 2005) sur les remboursements d'impôts de MM. François AUVIGNE, inspecteur général des finances, Maxime BAFFERT, Henri HAVARD et Guillaume SELLIER, inspecteurs des finances.

<sup>10</sup> Principales recommandations en pièce jointe n°4 du présent rapport.

## I. LA MULTIPLICITÉ DES DISPOSITIFS D'ABATTEMENTS, EXONÉRATIONS, DÉGRÈVEMENTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR MOBILISE DES OUTILS DE GESTION COMPLEXES

Les quatre taxes relevant de la fiscalité directe locale sont des impôts sur rôle\*. Dans ce dispositif, comme d'ailleurs dans tous les impôts, des éléments correctifs interviennent soit sur la base d'imposition\* (abattements\*, exonération\* ou réduction\*), soit sur l'impôt (dégrèvement). Enfin, la gestion du recouvrement conduit parfois à décider de l'irrecouvrabilité d'une imposition, et donc à enregistrer son admission en non-valeur\*.

### A. Les diminutions des bases sont toujours le fruit de décisions politiques

Pour les impositions qu'elles perçoivent, les collectivités territoriales déterminent le produit global de leur fiscalité directe, et peuvent, dans une certaine mesure, moduler la répartition des impositions entre les taxes, ainsi qu'entre les contribuables passibles d'une même taxe. Toutefois, leur liberté s'exerce dans le cadre défini au plan national. Ainsi, elles ne peuvent pas supprimer l'une des quatre taxes, ni en créer d'autres ou décider de règles d'assiette en dehors du cadre légal national.

#### 1. Les collectivités territoriales et le législateur sont susceptibles de décider des abattements et exonérations

En matière de fiscalité directe locale, les exonérations et abattements peuvent être décidés soit par l'État, soit par les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI\*), départements et régions). Il n'existe donc pas, à la différence des dégrèvements (cf. *infra* § B), d'exonérations ou abattements « techniques ». Le détail de ces différentes mesures figure en annexe I au présent rapport.

#### 2. Les exonérations et abattements d'origine législative font généralement l'objet de compensations aux collectivités territoriales

Les diminutions de base d'origine législative, et elles seules, font l'objet, dans la plupart des cas, d'allocations compensatrices versées par l'État (cf. annexe I).

Les montants des allocations compensatrices, ventilés par impôt et par type de collectivité, sont repris dans le tableau suivant.

**Tableau 1 : Allocations compensatrices par impôt et type de collectivité en 2005**

| Impôt                                       | Communes            | EPCI              | Départements        | Fonds départementaux <sup>11</sup> | Régions           | Ensemble            |                 |
|---|---------------------|-------------------|---------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------|-----------------|
|   |                     |                   |                     |                                    |                   | Montant             | Part            |
| Taxe d'habitation                           | 747 683 K€          | 4 254 K€          | 330 444 K€          | -                                  | 82 481 K€         | 1 164 862 K€        | 29,81 %         |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties     | 269 450 K€          | 3 286 K€          | 79 963 K€           | -                                  | 17 918 K€         | 370 617 K€          | 9,48 %          |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | 7 236 K€            | 112 K€            | 271 045 K€          | -                                  | 54 068 K€         | 332 461 K€          | 8,51 %          |
| Taxe professionnelle                        | 924 398 K€          | 371 773 K€        | 513 369 K€          | 137 356 K€                         | 92 813 K€         | 2 039 709 K€        | 52,20 %         |
| <b>Total</b>                                | <b>1 948 767 K€</b> | <b>379 425 K€</b> | <b>1 194 822 K€</b> | <b>137 356 K€</b>                  | <b>247 280 K€</b> | <b>3 907 649 K€</b> | <b>100,00 %</b> |
| <b>Part</b>                                 | <b>49,87 %</b>      | <b>9,71 %</b>     | <b>30,58 %</b>      | <b>3,52 %</b>                      | <b>6,33 %</b>     | -                   | -               |

Source : État 1389M national communiqué par la DGI (bureau M2)

<sup>11</sup> Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont prévus par l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1999.

Au plan budgétaire, ces compensations ne constituent pas des dépenses budgétaires mais un prélèvement sur les recettes de l'État<sup>12</sup>.

Au total, trois catégories d'abattements et exonérations peuvent être distinguées : les dispositifs législatifs compensés, les dispositifs législatifs non compensés et, enfin, les dispositifs votés par les collectivités, jamais compensés.

## **B. Venant réduire le montant de l'impôt, les dégrèvements peuvent être subdivisés en plusieurs catégories**

### ***1. Les dégrèvements peuvent avoir une origine législative ou constituer une correction technique de l'impôt***

La diminution de l'imposition due par un contribuable s'effectue sous la forme d'un dégrèvement. Les dégrèvements peuvent avoir pour origine une décision législative liée à la situation d'un contribuable ou d'un immeuble ou constituer une mesure de correction technique de l'impôt, à savoir la rectification d'une erreur. Il s'agit alors de dégrèvements à caractère technique.

La liste des dégrèvements prévus par le législateur figure en annexe II. Budgétairement, ces opérations peuvent être assimilées à des atténuations de recettes. Si cette notion ne figure pas dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il n'en demeure pas moins que les dégrèvements doivent être rapprochés des recettes dont l'État ne disposera pas, alors qu'il garantit par ailleurs le produit attendu par les collectivités territoriales (cf. *infra* § D).

Les dégrèvements à caractère technique visent, quant à eux, à rectifier une situation de fait erronée et ne sont dictés que par un souci de corriger l'imposition émise. L'exemple le plus marquant est l'inexacte affectation d'un locataire dans une habitation. Lorsqu'un locataire reçoit un avis d'imposition à la taxe d'habitation pour un local qu'il n'occupait pas au 1<sup>er</sup> janvier et en administre la preuve, deux opérations de rectifications concomitantes doivent être effectuées :

- dégrever l'imposition de l'occupant imposé à tort ;
- réémettre une imposition par voie de rôle supplémentaire à l'endroit de l'occupant au 1<sup>er</sup> janvier.

### ***2. Les dégrèvements peuvent être portés sur le rôle ou être traités dans les services***

Les dégrèvements d'origine législative peuvent être calculés automatiquement lors de la confection du rôle d'impôt à condition que les éléments d'assiette présents dans les fichiers soient à jour de l'ensemble des caractéristiques du contribuable ou de l'immeuble. Par exemple, le dégrèvement total de taxe d'habitation pour les allocataires du RMI est effectué par la saisie dans les éléments d'assiette de cette caractéristique du redevable, en l'occurrence à l'aide des fichiers de la caisse nationale d'allocations familiales. Ainsi, cette situation du contribuable pourra être prise en compte lors de l'exécution de la chaîne de taxation\*. Ces dégrèvements sont comptabilisés à l'issue des émissions de rôles\*.

---

<sup>12</sup> Cette procédure s'analyse comme une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités locales ou de l'Union européenne en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'État.

Toutefois, il arrive que le système d'information n'ait pas enregistré, pour des raisons imputables aux services ou au contribuable, l'information concernant un redevable. Ce dernier doit alors demander l'application de la loi aux services ayant établi l'imposition, à savoir ceux de la DGI. On parle alors de dégrèvements par voie contentieuse ou de dégrèvements contentieux<sup>13</sup> (ou « hors rôle ») gérés au moyen d'applications informatiques dédiées (ILIAD-CX pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties lorsque le dégrèvement comporte un élément lié au revenu, ILIAD-CX et IS/TP pour la taxe professionnelle et MAJIC2 pour les taxes foncières).

Les dégrèvements d'origine législative peuvent également être effectués « au contentieux » par décision du législateur, qui prévoit explicitement que le contribuable devra en faire la demande. Tel est le cas du dégrèvement « pertes de récoltes ou de bétail » qui, par nature, peut difficilement être pris en compte sur le rôle ou du dégrèvement de taxe professionnelle lié au plafonnement de la valeur ajoutée de l'entreprise<sup>14</sup>.

### *3. Les dégrèvements d'office peuvent avoir deux origines différentes*

Le terme de « dégrèvement d'office » recouvre des dégrèvements qui peuvent être législatifs mais également techniques. La décision de dégrèvement d'office peut intervenir sur le rôle (dans le cas des dégrèvements législatifs) mais également hors du rôle (pour des dégrèvements législatifs ou techniques).

#### *a) Des dégrèvements d'office dans certaines situations définies par le CGI*

Le CGI retient le terme de « dégrèvements d'office » pour certains dégrèvements législatifs.

Ainsi, l'article 1414A du CGI prévoit le dégrèvement de la taxe d'habitation en fonction du revenu fiscal de référence. De la même manière, l'article 1414 du CGI prévoit le dégrèvement d'office de certains contribuables dans certaines situations, comme par exemple les allocataires du RMI. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, un dégrèvement d'office de 100 € est consenti aux redevables âgés de plus de 65 ans dont le montant des revenus est inférieur à un plafond (article 1391B du CGI).

#### *b) L'administration peut prononcer des dégrèvements d'office destinés à réparer des erreurs d'imposition*

Dans cette seconde acception, la plus courante, le dégrèvement d'office recouvre les cas où les services de la DGI ont la faculté de rectifier de leur propre initiative les erreurs commises au préjudice du contribuable, même si ce dernier est à l'origine de l'erreur. Le contribuable dispose d'un délai de quatre ans pour obtenir le dégrèvement de l'imposition induite, voire de trente ans pour les dégrèvements d'office institués par la loi.

Ce pouvoir a une portée générale et ne nécessite pas de réclamation préalable du contribuable.

Ces dégrèvements d'office, aux termes des articles R 211-1 et R 211-2 du Livre des procédures fiscales (LPF), constituent une faculté pour l'administration qui n'est pas tenue, en principe, de prendre l'initiative du dégrèvement. Ce dernier est par nature réalisé hors du rôle.

---

<sup>13</sup> En droit fiscal, toute réclamation d'un contribuable est considérée comme un contentieux. Les demandes gracieuses constituent une catégorie différente du contentieux *stricto sensu*.

<sup>14</sup> Article 1647 B *sexies* du code général des impôts : « **Sur demande du redevable**, la cotisation de taxe professionnelle de chaque entreprise est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée. (...) ».

**4. Les remises gracieuses ne constituent pas juridiquement des dégrèvements mais sont ordonnancées dans les mêmes conditions**

Les demandes de décharge sur le montant initial de l'imposition (droits\*) ou de remise des pénalités en raison d'une situation de fait particulière du contribuable constituent des demandes gracieuses, instruites par les services de la DGI ou de la DGCP. On parle alors de « remises gracieuses » dont l'instruction a lieu dans les services qui apprécient la suite à donner à la demande sur la base des éléments transmis par le contribuable, mais aussi d'une appréciation de ses capacités contributives et de son civisme fiscal.

Représentant un flux moindre que les dégrèvements, notamment en matière de taxe professionnelle (cf. *infra* § II, A, 3, a), les demandes de remises gracieuses sont ordonnancées comme les dégrèvements et sont prises en charge par la DGCP dans les mêmes conditions. Ces montants, à l'exception des remises de majoration et des frais de poursuite consenties par le comptable du Trésor<sup>15</sup>, sont inclus dans les dépenses du programme budgétaire 201. À la différence des dégrèvements contentieux, les demandes gracieuses ne font jamais l'objet d'intérêts moratoires en cas de réponse des services au-delà du délai de six mois.

**5. Les dégrèvements ordonnancés par la DGI sont pris en charge par la DGCP qui assure le recouvrement des quatre taxes relevant de la fiscalité directe locale**

En fin de procédure d'instruction (cf. annexe II), les dégrèvements ordonnancés par les différents services d'assiette de la DGI ou ceux calculés lors de l'émission du rôle sont basculés informatiquement aux services de la DGCP, en charge du recouvrement de l'impôt. Lors de cette opération hebdomadaire, chaque dégrèvement est imputé sur un article\* du rôle concerné.

Deux situations sont alors possibles :

- si l'imputation du dégrèvement sur l'imposition excède cette dernière ou si le contribuable a déjà acquitté l'impôt, une procédure de remboursement du trop-perçu par l'État est exécutée au bénéfice du contribuable : ce remboursement est alors une simple opération de trésorerie, neutre sur l'équilibre du budget de l'État ;
- si le dégrèvement est inférieur ou égal à la somme due, le montant à payer est diminué du dégrèvement et seule la différence reste due par le contribuable.

Au total, la procédure de remboursement n'est donc qu'une conséquence de l'imputation et n'a lieu que dans 27 % (27,39 %) des opérations de dégrèvements (cf. annexe II). C'est pourquoi, comme évoqué dès l'introduction du présent rapport, le terme de « remboursement », qui consiste à restituer un montant d'impôt acquitté par le contribuable, comme par exemple le remboursement de crédit de TVA non imputable<sup>16</sup>, apparaît impropre pour qualifier les dégrèvements d'impôts locaux.

**C. Les cotes admises en non-valeur par la DGCP relèvent de deux procédures distinctes**

En 2005, les admissions en non-valeur ont représenté un montant de 625 M€ L'admission en non-valeur de cotes est motivée par le faible montant d'imposition à recouvrer dans le premier cas et par l'absence de perspectives de recouvrement après diligences du comptable dans le second.

---

<sup>15</sup> Techniquement, les remises et annulations des majorations et frais de poursuite relatifs aux impôts locaux ne peuvent être distinguées des remises et annulations des majorations et frais de poursuites relatifs aux impôts d'État. Ces accessoires sont pris en charge par défaut à la catégorie d'impôts « Autres Impôts d'État », à qui revient ce produit.

<sup>16</sup> Qui figure au programme 200 de la mission « remboursements et dégrèvements ».

Ces admissions en non-valeur, qui représentent la fraction d'impôts directs locaux que l'État renonce à recouvrer ou considère comme irrécouvrables, constituent budgétairement l'équivalent d'atténuations de recettes, notion que la LOLF n'utilise pas, comme évoqué *supra*, mais dont la réalité demeure.

### **1. Les reliquats inférieurs à 12 € sont automatiquement admis en non-valeur**

L'application du recouvrement amiable (REC) détecte automatiquement les cotes dont le montant restant au principal est inférieur à 12 € et le reste dû sur accessoire (majoration de 10 %) inférieur à 30 €. Ces articles sont apurés et comptabilisés en non-valeur sous une rubrique unique « ANV sur impôts locaux », ce qui empêche de disposer, dans le système d'information comptable de la DGCP, de leur répartition par impôt.

Cette opération, réalisée avant la liquidation de la majoration de 10 % est effectuée avant chaque basculement de rôle dans l'application de recouvrement contentieux RAR, environ 18 mois après la prise en charge du rôle. Ces opérations sont intégrées automatiquement dans la comptabilité de l'État (CGL) sans intervention des trésoreries. Elles sont listées sur les journaux comptables et identifiées comme des opérations à l'initiative des départements informatiques du Trésor (DIT).

Ces admissions en non-valeur des petits reliquats représentent 30 009 opérations pour un montant de 133 756,81 € en 2005. Elles sont distinctes de la procédure suivie pour les cotes inférieures à 12 € décrite *infra* (cf. § II, A, 4).

### **2. La majorité des admissions en non-valeur est prononcée lors du recouvrement contentieux**

L'application RAR gère de manière automatisée, sans contrôle *a priori*, le basculement en non-valeur des comptes de contribuables présentant un reliquat inférieur à 30 €. Ces comptes, qui peuvent être débiteurs d'impôts d'État comme d'impôts locaux, sont alors ventilés en comptabilité générale en fonction des numéros de rôle entre les impôts d'État et les impôts locaux sans distinction plus fine par impôt.

Parallèlement à la procédure automatisée, le comptable en charge du recouvrement est autorisé<sup>17</sup>, après avoir accompli les diligences de recouvrement (lettre de rappel, commandement, avis à tiers détenteur, contrainte par corps) et effectué toutes les recherches concernant le débiteur ou un éventuel tiers solidaire, à présenter une demande d'admission en non-valeur du compte fiscal du contribuable.

Le comptable transmet alors sa demande appuyée de pièces justificatives de ses diligences au trésorier-payeur général ou au receveur des finances dont il dépend. Ce dernier instruit la demande avec une intensité variable en fonction de seuils prédéterminés (cotes inférieures à 1 500 €, cotes supérieures à 5 000 €).

En cas d'acceptation de la non-valeur, les sommes figurant sur le compte du contribuable sont ventilées entre les impôts d'État et les impôts locaux et comptabilisées dans les rubriques « ANV sur impôt d'État » et « ANV sur impôts locaux », dans les écritures du comptable de la collectivité comme dans celles du trésorier-payeur général.

---

<sup>17</sup> Article 426 de l'annexe III au Code général des impôts : « Les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs peuvent, dans les délais et conditions fixés par les instructions ministérielles, demander l'admission en non-valeur des cotes irrécouvrables ».

## D. Les dégrèvements n'affectent pas le produit de l'impôt versé aux collectivités locales

En ce qui concerne les relations fiscales entre l'État et les collectivités territoriales, il convient de bien distinguer deux aspects :

- l'État intervient comme « prestataire » des collectivités en établissant et recouvrant les impôts locaux pour leur compte ; les dégrèvements techniques et les ANV se rattachent à cette fonction ;
- au titre de sa politique d'allègement de la fiscalité locale, l'État prend en charge le paiement d'une partie de l'impôt dû par les contribuables locaux (dégrèvements législatifs) et compense le manque à gagner subi par les collectivités, du fait de diminutions de base prévues par la loi (allocations compensatrices).

Bien souvent, les deux aspects sont mêlés, par exemple au sein du programme 201, ce qui nuit à la lisibilité de deux fonctions qui répondent chacune à une logique spécifique.

Le mécanisme de fixation de l'impôt local consiste pour les collectivités à voter des taux appliqués aux bases communiquées par les services fiscaux. Les collectivités déterminent ainsi un produit attendu dont le versement par douzièmes est garanti par l'État, qui verse sur le compte de concours financiers de chaque collectivité les montants attendus<sup>18</sup>. Ainsi, les rectifications d'impôt que sont les dégrèvements et admissions en non-valeur sont entièrement prises en charge par l'État, collecteur de l'impôt, et ne sont pas répercutées sur le produit attendu par les collectivités locales. Le risque de non-paiement est donc à la charge de l'État : le montant des douzièmes n'a pas de lien avec celui des encaissements effectifs.

Les dégrèvements constituent bien un financement par l'État de l'impôt local dû aux collectivités.

Au niveau national, ce taux de financement ventilé par impôt est repris dans le tableau suivant.

**Tableau 2 : Répartition des dégrèvements par impôt**

| Impôt                                       | Produit fiscal voté par les collectivités (1) | Prélèvements au titre des dégrèvements et non-valeurs (2) <sup>19</sup> | Dégrèvements (3)    | Admissions en non-valeur (4) | Taux d'effort de l'État au moyen des dégrèvements = (3)/(1) | Taux global d'intervention de l'État au moyen des dégrèvements et admissions en non-valeur |                              |
|---|---|---|---------------------|------------------------------|---|--|------------------------------|
|   |   |   |                     |                              |   | Taux brut = [(3)+(4)]/(1)  | Taux net = [(3)+(4)-(2)]/(1) |
| Taxe professionnelle                        | 25,193 Mds €                                  | 0,907 Mds €   | 7,766 Mds €         |                              | 30,83 %   |  |                              |
| Taxe d'habitation                           | 13,366 Mds €                                  | 0,093 Mds €   | 2,815 Mds €         |                              | 21,06 %   |  |                              |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties     | 17,730 Mds €                                  | 0,638 Mds €   | 0,530 Mds €         | -                            | 2,84 %  | -  | -                            |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | 0,949 Mds €                                   | 0,034 Mds €   |                     |                              |   |  |                              |
| <b>Total</b>                                | <b>57,238 Mds €</b>                           | <b>1,672 Mds €</b>  | <b>11,111 Mds €</b> | <b>0,625 Mds €</b>           | <b>19,41 %</b>  | <b>20,50 %</b>   | <b>17,58 %</b>               |

*Source : DGI (état 1389M national) pour le produit fiscal ; direction du budget (exécution 2005) pour les dégrèvements et ANV et calculs mission pour les prélèvements et taux.*

<sup>18</sup> Doté de crédits limitatifs, ce compte est venu remplacer les comptes d'avances préexistant à la mise en œuvre de la LOLF. Ces avances sont gratuites, cette gratuité devant être mise en regard de l'obligation faite aux collectivités de déposer leurs fonds au Trésor. L'une des deux sections de ce compte correspond au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».

<sup>19</sup> Le prélèvement au titre des dégrèvements et admissions-en non-valeur est égal à 3,6 % de l'imposition (article 1641-I du CGI). Toutefois, en matière de taxe d'habitation, ce prélèvement ne porte que sur les taxes d'habitation établies pour les résidences secondaires auquel s'ajoute un prélèvement sur les valeurs locatives élevées (supérieures à 4 573 €).

Au-delà de ce calcul global qui montre que l'État prend à sa charge *via* les dégrèvements environ 31 % des cotisations\* de taxe professionnelle contre moins de 3 % des taxes foncières, nombre de problématiques sous-jacentes apparaissent. En effet, la répartition des dégrèvements sur le territoire entre collectivités bénéficiaires de l'impôt et les comparaisons qui peuvent en découler à tous les niveaux d'administration territoriale, le poids des dégrèvements législatifs dans l'ensemble et la répartition par mesure législative constituent des données pertinentes pour appréhender ces financements non plus sous un angle purement comptable ou de réforme de l'impôt mais dans une perspective de pilotage de l'action fiscale de l'État et de mise à disposition d'informations pertinentes aux collectivités locales.

## **II. LA GESTION PAR L'ÉTAT EST SATISFAISANTE MAIS N'EST PAS ORIENTÉE VERS LE PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE**

Compte tenu des volumes de demandes et des montants en jeu, les services de l'État doivent procéder à une gestion rigoureuse des dégrèvements. Mais au-delà de la seule gestion, l'État doit pouvoir mesurer l'impact des dégrèvements législatifs.

### **A. Les services de l'État gèrent l'activité de manière industrielle pour satisfaire des objectifs comptables et opérationnels**

#### ***1. Les impôts directs locaux ne font pas l'objet d'un traitement différencié de la part des services financiers***

Les investigations auprès des services de la DGI et de la DGCP permettent à la mission d'affirmer qu'aucune différence de traitement n'existe entre les impôts locaux et les impôts d'État.

Ainsi, les indicateurs de mesure de la performance du recouvrement par les comptables de la DGCP fixent un objectif global tous impôts confondus. Le contrat de performance de cette direction pour la période 2006-2008 indique sous la rubrique « progresser encore dans l'efficacité des actions en recouvrement » un indicateur (n°19) intitulé « taux de recouvrement brut des impôts sur rôle » qui fixe un objectif commun pour tous les impôts sur rôle<sup>20</sup>. Ainsi, au poste comptable spécialisé en recouvrement de l'impôt de Nantes-Feydeau (26 agents), l'objectif fixé en 2006 pour le recouvrement des impôts hors contrôle fiscal est de 99,42 % pour une réalisation de 99,14 % à la date de la mission.

Cette indifférenciation constitue une garantie pour les collectivités territoriales que leur ressource est traitée dans les mêmes conditions que celles de l'État.

De manière générale, les dégrèvements d'impôts locaux par les services de la DGI sont traités avec d'autant plus de rigueur que les agents savent généralement que le produit de l'impôt est garanti aux collectivités et que les dégrèvements demeurent à la charge de l'État. Par ailleurs, le suivi de l'activité des dégrèvements au moyen d'indicateurs de qualité de service (cf. *infra* § 3, b) participe également de la mise sous tension des services autour de ces activités.

En matière de taxe professionnelle, les dégrèvements, et notamment ceux liés au plafonnement de la valeur ajoutée de l'entreprise, qui représentent plus de 130 000 opérations (131 583 dossiers) et plus de 6 000 M€ de dégrèvements (dont la DGE représente environ 55 % (54,58 %) en montant soit 3 334 M€), sont traités dans le flux des travaux des interlocuteurs fiscaux uniques des entreprises. Toutefois, la polyvalence en matière de taxe professionnelle n'est pas encore la règle, la gestion de cet impôt par les SIE étant encore largement assurée par des « référents », souvent issus des anciennes « cellules TP » des CDI. Quant aux dégrèvements de taxes foncières, ils n'appellent pas d'observation dans leur gestion.

---

<sup>20</sup> Objectifs de l'indicateur n°19 : 97,85 % pour 2006, 97,87 % pour 2007 et 97,90 % pour 2008.

## **2. Des process marqués par la complexité et les automatismes**

### *a) La gestion des abattements et exonérations constitue un circuit d'information complexe et parfois fragile au niveau des contrôles automatisés des bases*

Les circuits de circulation d'information sont différents en fonction de la nature de l'abattement ou de l'exonération.

Ainsi, les mesures législatives sont prises en compte directement par les services d'assiette de la DGI. Tout abattement, exonération ou dégrèvement d'une catégorie de contribuables est intégré par les services centraux dans le système déclaratif ainsi que dans le système informatique de gestion des redevables de l'impôt<sup>21</sup>.

Les informations concernant chaque contribuable sont ensuite basculées pour agrégation dans l'application REV pour les taxes foncières et la taxe d'habitation et l'application TP-CDA pour la taxe professionnelle. Les bases agrégées sont ensuite transmises à l'application « fiscalité directe locale » (FDL) gérée par les services départementaux de fiscalité directe locale (SDFDL) de chaque DSF.

L'application FDL génère, en sus des états transmis aux collectivités, un état de calcul des allocations compensatrices à verser à chaque collectivité. Cet état est transmis aux préfetures qui vont, après retraitement, liquider l'allocation et transmettre les informations à la trésorerie générale qui procède au paiement sur la foi des arrêtés préfectoraux notifiant aux collectivités les montants des allocations compensatrices.

Les exonérations et abattements accordés par les collectivités locales sont votés pour le 30 septembre N-1 pour prise en compte en année N. Après le contrôle de légalité par le préfet, les délibérations fiscales sont transmises aux pôles de fiscalité directe locale de la trésorerie générale qui les adresse pour saisie dans l'application FDL. Ce service en transmet une copie aux CDIF et aux SIE pour « marquage » des immeubles ou contribuables concernés par ces décisions. Les informations en matière de taxe d'habitation sont automatiquement basculées dans le système ILIAD.

Pour la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, l'application FDL confronte automatiquement les délibérations aux bases contenues dans les modules TP-CDA et REV et génère un état des anomalies en cas d'écart.

Pour les taxes foncières, le circuit diffère. En effet, les données de l'application de gestion des immeubles MAJIC sont retraitées par les centres de service informatique (CSI) de la DGI qui adressent en janvier un état détaillé des bases prévisionnelles (état 1204 prévisionnel) à chaque SDFDL, qui entreprend alors un rapprochement entre ces données et les délibérations figurant dans l'application FDL et contrôle les variations par rapport à N-1. En cas d'écart important, le SDFDL interroge les centres des impôts fonciers et procède ensuite à d'éventuelles rectifications. Ainsi, l'absence de processus automatisé de détection des anomalies lors de l'intégration des délibérations concernant les taxes foncières conduit à un pointage « manuel » des évolutions et un rapprochement des bases avec les délibérations prises par chaque commune.

---

<sup>21</sup> Taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties (pour ce qui concerne le revenu du redevable) : application « Informatisation de L'Inspection d'Assiette et de Documentation » (ILIAD) pour les personnes physiques gérées dans les centres des impôts (CDI) ; taxe professionnelle : base de données des redevables professionnels (BDRP) pour les personnes morales gérées dans les services des impôts des entreprises (SIE), taxe foncière sur les propriétés bâties (pour ce qui concerne le foncier) et non bâties : application MAJIC2 (Mise à Jour des Informations Cadastrales) gérée par les centres des impôts fonciers (CDIF).

*b) La prise en charge comptable des dégrèvements constitue une opération très largement automatisée*

Comme évoqué *supra*, les processus de prise en charge des dégrèvements par la DGCP sont quasi-entièrement automatisés par rapprochement des dégrèvements avec les articles contenus dans REC puis dans RAR, ce qui permet d'imputer les dégrèvements sur d'éventuels restes à recouvrer<sup>22</sup>.

Les postes comptables sont informés des traitements effectués *via* un processus automatisé d'édition de listes (CEDIT REC et CEDIT RAR), ce qui est satisfaisant, mais insuffisant en terme d'appréhension d'éventuels restes à recouvrer, compte tenu du fait qu'un contribuable peut être débiteur auprès de plusieurs comptables<sup>23</sup>.

Seuls les dégrèvements manuels ou ceux rejetés par le système informatique du fait de l'absence d'imposition ou de problèmes d'identification du contribuable (traitement REC007) sont traités et imputés au sein des postes comptables. Ces traitements représentaient en 2004, pour une trésorerie parisienne et tous les impôts, 1 044 dégrèvements d'un montant total de 857 019,54 €<sup>24</sup> soit 0,23 % des 412 199 articles pris en charge pour un montant de 368 148 086,18 €<sup>25</sup> par le DIT de la DGCP à Montreuil.

**3. Les 1 916 M€ de dégrèvements hors rôle constituent un ensemble hétérogène et mal connu que les services gèrent par les flux et les délais**

Les montants et volumes des dégrèvements hors rôle sont repris dans le tableau suivant.

**Tableau 3 : Dégrèvements hors rôle en 2005**

| Impôt   | Montant                | Nombre           |
|---|------------------------|------------------|
| Taxe d'habitation   | 273 147 425 €          | 699 182          |
| Taxe foncière sur les propriétés non-bâties                   | 387 054 930 €          | 679 221          |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties                       |                        |                  |
| Taxe professionnelle  | 7 365 304 412 €        | 389 428          |
| - Taxe professionnelle hors plafonnement de la valeur ajoutée | 1 256 154 037 €        | 257 845          |
| - Plafonnement de la valeur ajoutée (taxe professionnelle)    | 6 109 150 375 €        | 131 583          |
| <b>Ensemble</b>   | <b>8 025 506 767 €</b> | <b>1 767 831</b> |
| <b>Ensemble hors plafonnement de la valeur ajoutée</b>        | <b>1 916 356 392 €</b> | <b>1 636 248</b> |

*Source : Mission, sur la base d'un tableau transmis par le bureau J1 de la DGI*

Ce montant de 1 916 M€ représente 40,83 % du montant total des 4 693 M€ de dégrèvements, réalisés sur rôle ou hors rôle (hors dégrèvements de taxe professionnelle au titre du plafonnement de la valeur ajoutée), et 14,70 % de leur nombre.

Il convient de signaler que les retraitements opérés par la mission sur les montants des dégrèvements pour caractériser ceux-ci par mesure législative aboutissent à un montant total de dégrèvements de 10 802 M€ soit un écart de 309 M€ avec les données issues de l'exécution budgétaire (cf. *supra* § I, D, tableau 3).

<sup>22</sup> Cf. rapport IGF précité sur les remboursements d'impôts.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Information communiquée par la trésorerie de Paris « 13/2 » dans le cadre de la mission de l'IGF précitée sur les remboursements d'impôts.

<sup>25</sup> Chiffres 2005.

a) *Des systèmes d'informations limités et parfois mal renseignés par les services*

- Certaines informations ne peuvent être obtenues

Les applications de gestion de la DGI comptabilisent un nombre de dégrèvements et non un nombre de contribuables. Ainsi, un même redevable peut se voir dégrever en année N plusieurs années d'imposition prises en charge article par article par les applications du recouvrement de la DGCP. Un retraitement opéré par la mission sur 4 052 dégrèvements a permis de déterminer que ces derniers avaient concerné 2 785 contribuables (cf. annexe II).

Toutefois, aucune de ces applications ne permet de déterminer automatiquement le nombre de contribuables concernés sans procéder à des retraitements manuels. Pourtant, cette information est communiquée depuis 2005 au contribuable *via* son compte fiscal sans faire l'objet d'une exploitation dénombrant les contribuables bénéficiaires de dégrèvements.

- Certaines données de gestion sont insuffisamment détaillées

La mission a constaté que les tables des motifs étaient trop imprécises pour permettre une véritable analyse des motifs des dégrèvements effectués hors rôle.

La comparaison des motifs de dégrèvement de l'application avec les textes conduit ainsi à constater que le motif n°3 de l'application ILIAD-CX regroupe sous l'intitulé «*exo et dgvt*» (article 1414 du CGI), les neuf cas prévus par cet article<sup>26</sup>.

Ainsi, la table des motifs d'ILIAD-CX en matière de taxe d'habitation apparaît insuffisamment développée. Si la procédure est bien décrite dans l'application (contentieux, dégrèvement d'office et demande gracieuse), les motifs apparaissent trop globaux pour permettre une évaluation précise des motifs de dégrèvements contentieux.

En revanche, les tables de motifs d'ILIAD-CX (taxe professionnelle) et de MAJIC2 (taxes foncières) apparaissent plus complètes.

- Certaines pratiques des services entraînent une dégradation des données de gestion

Dans la table des motifs de l'application ILIAD-CX, qui comprend sept motifs de dégrèvement, le choix est positionné automatiquement sur le code «*00*» (autres cas) et choisir un autre motif suppose une action de l'agent, à savoir la recherche dans un menu déroulant.

De ce fait, ce choix par défaut, conjugué à l'inattention des agents, entraîne une surreprésentation du motif «*autres cas*» dans le contentieux traité par les services. Ce dernier représente en effet 73 % (73,49 %) des motifs de dégrèvements de taxe d'habitation et plus de 44 % (44,14 %) de ceux de taxe professionnelle (cf. annexe II). Or, un retraitement opéré par la mission sur un échantillon de dégrèvements de taxe d'habitation<sup>27</sup> a permis de réduire la proportion des autres cas de 65 % (94 dégrèvements) à 7 % (10 dégrèvements).

Par conséquent, les motifs portés par les agents dans l'application ILIAD-CX apparaissent trop peu fiables pour permettre une exploitation des données.

---

<sup>26</sup> Titulaires de l'allocation supplémentaire, de l'allocation adultes handicapés, contribuables âgés de plus de 60 ans et veufs ou veuves, infirmes ou invalides ne pouvant travailler pour subvenir à leurs besoins, gestionnaires de foyers, organismes sans but lucratif agréés pour la sous-location aux personnes défavorisées, allocataires du RMI, contribuables de plus de 60 ans et veufs ou veuves ayant des enfants majeurs inscrits comme demandeurs d'emplois.

<sup>27</sup> Échantillon de 144 dégrèvements des CDI de Créteil, Nantes Ouest et Angers Nord (cf. annexe II).

- Les transmissions entre systèmes d'information engendrent une déperdition de données empêchant une analyse fine des dégrèvements hors rôle

Malgré les limites indiquées *supra*, les systèmes d'information comprennent la quasi-totalité des informations brutes utiles à la quantification et à l'analyse des dégrèvements.

Toutefois, les systèmes de « basculement » des informations entre les applications de gestion et celle du contentieux entraînent une déperdition d'information notamment du fait de l'absence d'identité entre les tables des motifs des applications de gestion et celles de l'application du contentieux.

Ainsi, en matière de taxe professionnelle, l'application ILIAD-CX contient dix motifs différents alors que les états de restitutions de l'application ERICA3<sup>28</sup> (états 4995S et 4995 A bis) n'en comprennent que cinq (cf. annexe II). Cette rupture informatique empêche toute analyse détaillée du contentieux de masse et, partant, interdit une réflexion ciblée sur des dispositifs de prévention du contentieux. Cette constatation est d'ailleurs partagée par la DGI, qui indique dans son contrat de performance pour la période 2006-2008 que « le suivi statistique du contentieux de masse sera amélioré »<sup>29</sup>.

Si l'absence d'identité de tables de motifs entre les applications de gestion et celle du contentieux empêche toute analyse qualitative, sauf à procéder à des retraitements manuels, toute analyse de la répartition géographique des dégrèvements hors rôle infra-départementale est également rendue impossible du fait de l'absence de « marquage » de la collectivité de rattachement du contribuable dégrèvé alors que cette information est connue des systèmes de gestion.

*b) Une gestion qui s'appuie sur des indicateurs de gestion et de performance opérationnelle dans les services d'assiette*

- L'instruction des demandes contentieuses et gracieuses par les services constitue une activité de masse

Les impôts directs locaux représentent en 2005 environ 45 % (44,85 %) des 4,3 millions de réclamations contentieuses et demandes gracieuses reçues par la DGI et la même proportion des affaires traitées (45,15 %)<sup>30</sup>. La taxe d'habitation représente environ 54 % (53,77 %) des demandes contentieuses et environ 82 % (82,03 %) des demandes gracieuses. Ces dernières représentent 363 345 dossiers pour 1 594 951 demandes de dégrèvements. Toutefois, les demandes gracieuses sont en augmentation forte de près de 13 % (12,78 %) entre 2004 et 2005 alors que les dégrèvements ne progressent que d'environ 5 % (4,84 %)<sup>31</sup>.

Concentrée sur le dernier trimestre de l'année (60,11 % des demandes<sup>32</sup>), la gestion de ces flux s'appuie sur des systèmes d'information qui permettent un automatisme des calculs et les éditions des documents comptables et des certificats de dégrèvement adressés au contribuable.

Au sein des services d'assiette, les dégrèvements sont enregistrés et font l'objet d'un suivi en terme de couverture de la charge (indicateur G04) et de suivi des délais (G11). Ainsi, un indicateur relatif au taux de réclamations contentieuses d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois figure au contrat de performance 2006-2008 de la direction générale des impôts (indicateur CONT) et fait partie des douze indicateurs dont les résultats déterminent l'intéressement de la DGI.

<sup>28</sup> Élaboration du Registre Informatisé du Contentieux Administratif.

<sup>29</sup> Contrat de performance de la DGI 2006-2008, page 17.

<sup>30</sup> Chiffre calculé hors dégrèvements d'office effectués par les services (cf. § I, B, 2,b) ; source : rapport annuel de performance 2005 de la DGI - partie statistique. Une étude détaillée des chiffres figure en annexe II.

<sup>31</sup> Source : rapport annuel de performance 2005 de la DGI - partie statistique.

<sup>32</sup> Tous impôts directs locaux confondus en 2005 pour les DSF du Maine-et-Loire et du Val-de-Maine.

Les services disposent fréquemment de tableaux de bord de suivi de l'activité contentieuse. Il est d'ailleurs constant que les indicateurs relatifs au contentieux sont déclinés dans les bilans d'activités et objectifs fixés aux différents chefs de service dans le cadre de la démarche « diagnostic-plan d'action » (DPA). Par exemple, la fiche d'objectifs du responsable du centre des impôts fonciers d'Angers décline trois objectifs dans la rubrique « contentieux » : couverture de la charge, taux de décisions dans les trois mois et taux de contentieux d'attribution\*.

Au sein des DSF visitées, les services des affaires juridiques, par l'intermédiaire de l'application ERICA3, effectuent un suivi mensuel par impôt des affaires reçues traitées et des stocks de demandes contentieuses et réclamations gracieuses.

Par ailleurs, la DGI dispose d'indicateurs de pilotage relatifs au taux de dégrèvement pour la taxe d'habitation (indicateur A09 qui mesure le nombre de décisions de dégrèvements rapporté au nombre d'articles de taxe d'habitation) et la taxe professionnelle (indicateur A21 mesurant le montant des dégrèvements par rapport aux montants émis lors des rôles). Indépendamment de leurs limites de construction notamment pour l'indicateur relatif à la taxe professionnelle (cf. annexe II), ces indicateurs mesurent la qualité de l'assiette qui influe, par construction, sur le nombre de dégrèvements.

Ces indicateurs sont assez peu suivis par les responsables des services, même s'il convient de signaler l'existence d'un contrôle interne réalisé en 2006 par le CDI d'Angers Nord sur l'indicateur relatif au taux de dégrèvement, demandé dans le cadre de la démarche DPA suite à la constatation d'une dégradation de l'indicateur en 2005.

Enfin, les inspections principales des directions sont sollicitées pour examiner certaines problématiques locales de contentieux. Ainsi, la DSF du Maine-et-Loire a conduit une vérification de service en 2005 sur la gestion du contentieux de taxe professionnelle 2003 au sein du service des impôts des entreprises de Saumur<sup>33</sup>.

Au total, l'activité contentieuse apparaît suivie au sein des services d'assiette tant sous l'angle de la qualité du service rendu au contribuable, que, dans une moindre mesure, sous celui de la qualité de l'assiette.

- Les dégrèvements ne sont pas pilotés localement à hauteur des enjeux

Si les montants unitaires des dégrèvements contentieux ou sur rôle sont faibles, comme le montre le tableau suivant, leurs montants cumulés au niveau d'une DSF peuvent être conséquents<sup>34</sup> et représentent 4 692 M€<sup>35</sup>.

**Tableau 4 : Montants moyens des dégrèvements par impôt en 2005**

| Impôt                                       | Dégrèvements sur rôle | Dégrèvements hors rôle | Ensemble     |
|---|-----------------------|------------------------|--------------|
| Taxe d'habitation                           | 273 €                 | 391 €                  | 282 €        |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | 110 €                 | 570 €                  | 337 €        |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties     | 98 €                  |                        |              |
| Taxe professionnelle                        | 5 010 €               | 18 913 €               | 16 975 €     |
| Taxe professionnelle hors PVA               |                       | 4 872 €                | 4 899 €      |
| <b>Ensemble</b>                             | <b>293 €</b>          | <b>4 540 €</b>         | <b>959 €</b> |
| <b>Ensemble hors PVA</b>                    |                       | <b>1 171 €</b>         | <b>422 €</b> |

*Source : Mission, sur la base de tableaux communiqués par le bureau J1 de la DGI*

<sup>33</sup> Au moment de la vérification, CDI puis recette élargie.

<sup>34</sup> Dégrèvements contentieux ordonnancés en 2005 : DSF du Val de Marne en 2005 : 68 034 120 €; DSF de Haute-Garonne : 97 991 224 €; DSF de Maine-et-Loire : 48 937 361 € (source : bureau J1 de la DGI - Contentieux administratifs et juridictionnels et recours gracieux relatifs aux impôts locaux à l'exception de la taxe professionnelle).

<sup>35</sup> Chiffre hors dégrèvements de taxe professionnelle liés au plafonnement de la valeur ajoutée gérés par la DGE.

Dans cette mesure, il est paradoxal que, au-delà de la gestion des flux et des stocks et des automatismes, les tableaux de suivi des services d'assiette ne mentionnent que rarement les montants en jeu hormis en cas de contentieux particulier, comme par exemple celui de la taxe professionnelle de la communauté d'agglomération « Angers Loire métropole » où la DSF effectue un suivi particulier des montants ordonnancés suite à un contentieux juridictionnel.

Globalement, la gestion qualitative des dégrèvements n'est pas pratiquée et notamment la gestion par les enjeux.

Il convient d'ailleurs de signaler que les montants des dégrèvements ordonnancés figurant dans les états consolidés de l'administration centrale diffèrent de ceux communiqués par les directions locales, illustrant ainsi une fragilité de système d'information (cf. annexe II).

#### 4. Les dégrèvements sur rôle restent inexploités et sont disparates

Les volumes et montants des dégrèvements sur rôle sont repris dans le tableau suivant.

**Tableau 5 : Dégrèvements sur rôle en 2005**

| Impôts                                      | Montant                | Nombre           |
|---|------------------------|------------------|
| Taxe d'habitation                           | 2 393 921 595 €        | 8 761 909        |
| Taxe foncière sur les propriétés non bâties | 13 398 817 €           | 121 709          |
| Taxe foncière sur les propriétés bâties     | 53 368 539 €           | 544 432          |
| Taxe professionnelle                        | 316 125 425 €          | 63 098           |
| <b>Ensemble</b>                             | <b>2 776 814 376 €</b> | <b>9 491 148</b> |

*Source : Mission, sur la base de tableaux transmis par le bureau J1 de la DGI*

Les dégrèvements sur rôle représentent 59,17 % du montant total des 4 693 M€ des dégrèvements (réalisés sur rôle ou hors rôle, hors dégrèvements de taxe professionnelle au titre du plafonnement de la valeur ajoutée) et 85,30 % de leur nombre.

Ces informations, qui sont communiquées à l'administration centrale de la DGI, ne sont pas exploitées par les services locaux. Pourtant, elles sont disponibles *via* les états récapitulatifs des opérations de taxation, transmis aux collectivités par les pôles « fiscalité directe locale » des trésoreries générales.

Par ailleurs, si la majeure partie des dégrèvements sur rôle relève de mesures législatives destinées à alléger la fiscalité locale, une partie est constituée de dégrèvements provoqués par une décision de gestion de « l'État fermier ». En effet, l'article 1657-2° du Code général des impôts dispose que les cotes inférieures à 12 € sont allouées en non-valeur si elles sont perçues au profit d'un autre budget, ce qui est le cas des impôts directs locaux, perçus au bénéfice des collectivités territoriales<sup>36</sup>.

Les données relatives à ces cotes sont les suivantes :

**Tableau 6 : Cotes inférieures à 12 € en 2005**

| Impôt   | Nombre           | Montant          |
|---|------------------|------------------|
| Taxe d'habitation                                 | 342 122          | 1 994 K€         |
| Taxes foncières (propriétés bâties et non bâties) | 2 721 472        | 11 868 K€        |
| Taxe professionnelle                              | 10 182           | 71 K€            |
| <b>Ensemble</b>                                   | <b>3 073 776</b> | <b>13 933 K€</b> |

*Source : État 1389M national communiqué par la DGI (bureau M2)*

Lors de l'exécution de la chaîne de taxation, ces impôts sont calculés<sup>37</sup> et pris en charge par la DGCP.

<sup>36</sup> Ce choix de gestion de l'État prestataire vise des objectifs de coût. Une cote de petit montant entraîne en effet un coût de gestion important au regard du produit encaissé.

<sup>37</sup> Ces cotes figurent sur certains états récapitulatifs sous la rubrique « cotisations inférieures à 12 € » (état 1081-TP) alors qu'elles sont parfois agrégées à d'autres dégrèvements (état 1389).

De fait, ces cotes ne sont pas admises en non-valeur au sens comptable du terme, contrairement au texte du CGI.

Cette pratique conduit à sous-estimer le montant des non-valeurs d'environ 13,9 M€

***5. L'agrégation et le rapprochement des informations dans une perspective de politique publique n'ont pas fait l'objet de demandes aux services***

Au total, les informations relatives aux abattements, exonérations et dégrèvements sont dispersées dans différentes applications et leur agrégation par mesure législative, donc la différenciation entre les dégrèvements législatifs et ceux à caractère technique, n'est pas prise en charge par les services locaux.

Toutefois, à la décharge de ces derniers, aucune instruction en ce sens n'a jamais été donnée par les administrations centrales pour lesquelles la gestion des flux et la qualité de service constituaient des priorités. Au-delà de cette préoccupation légitime, et malgré la fragilité des systèmes d'information (cf. *supra* § 2 et *infra* § III, A, 5, b), force est de constater que la « vue comptable » a été pour l'heure le seul prisme d'examen des opérations d'allègement fiscal.

**B. Même s'il existe des contraintes, la mise en perspective des données doit être réalisée pour doter l'État d'un outil de pilotage**

L'absence d'analyse et d'agrégation des informations disponibles, plus encore que l'absence d'informations, rend le pilotage de la politique publique d'allègement de la fiscalité directe locale inexistant en l'état. Pour autant, l'existence d'un programme budgétaire dédié aux dégrèvements en matière de fiscalité directe locale rend quasi-impérative la production de données détaillées et notamment la répartition des montants affectés aux différentes mesures législatives et la détermination de la part des dégrèvements hors rôle à caractère technique.

Les propositions qui suivent sont hiérarchisées par ordre décroissant de priorité.

***1. Améliorer la gestion qualitative des abattements, exonérations et dégrèvements constitue un préalable à un pilotage efficace***

***a) Modifier certaines applications informatiques de la DGI***

- Repenser l'ergonomie de la table des motifs dans ILIAD-CX et modifier cette dernière pour la taxe d'habitation

Tout d'abord, la mission propose de modifier l'ergonomie de l'application ILIAD-CX en faisant pointer ce choix du motif par défaut sur un champ « à blanc » et en renvoyant le motif « autres cas » en fin de liste, obligeant ainsi l'agent à faire défiler l'ensemble des motifs avant de le choisir.

Par ailleurs, la mission propose de détailler dans ILIAD-CX l'actuel motif 03 « exo et dgvt » en quatre catégories correspondant aux subdivisions du texte de l'article 1414 du CGI.

- Homogénéiser les motifs entre ILIAD-CX, MAJIC2 et ERICA3

L'application du contentieux ERICA3 ne dispose pas d'une typologie des motifs des dégrèvements plus détaillée que les applications de gestion qui viennent l'alimenter. Dans cette mesure, cette application qui agrège l'ensemble des contentieux traités dans les services est d'un apport limité et seule une homogénéité des tables des motifs et un « transport » de ces derniers depuis les applications de gestion serait de nature à permettre la réalisation d'analyses détaillées du contentieux hors rôle.

*b) Donner des instructions aux services pour utiliser les tables des motifs de manière appropriée*

Au-delà des améliorations des applications informatiques, il convient que les services soient sensibilisés aux enjeux d'une bonne utilisation des motifs. Cette préconisation, déjà reprise dans un rapport de la mission d'expertises et de liaisons (MEL) de la DGI, lors d'une étude sur la typologie des réclamations contentieuses d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation<sup>38</sup> réalisée en 2005, doit être mise en œuvre en s'appuyant sur le contrôle interne de premier niveau. En effet, les cadres de proximité sont les mieux à même de détecter d'éventuelles utilisations inappropriées et de prendre les mesures correctrices adaptées.

De fait, quelle que soit l'organisation retenue, il appartient aux services, et notamment aux contrôleurs de secteurs d'assiette, de secteurs fonciers et de secteurs d'IFU (interlocuteur fiscal unique), qui assurent fréquemment le traitement des contentieux de leur service, de veiller au correct enregistrement des motifs de dégrèvements et de s'assurer de l'exactitude de l'enregistrement des motifs de dégrèvements d'impôts directs locaux.

*c) Modifier le texte de l'article 1657-2° CGI en supprimant la notion de non-valeur*

Pour ce qui concerne le traitement des cotes d'un montant inférieur à 12 € le texte du Code général des impôts ne devrait pas évoquer le concept de non-valeur alors que ces opérations relèvent des dégrèvements. La mission propose une modification de la rédaction de l'article 1657-2° pour harmoniser le droit avec la réalité des procédures.

*d) Élever le degré de connaissance des opérations hors rôle, en particulier, mieux définir la frontière entre dégrèvements législatifs et dégrèvements techniques*

Parmi les opérations hors rôle, devrait être considéré comme dégrèvement législatif tout dégrèvement visant à appliquer un régime relevant de la politique d'allègement de l'impôt local, ceci, quel que soit le fait générateur de l'opération (déménagement, erreur, oubli, changement de situation, etc.). Cela signifie qu'au moment de l'enregistrement de l'opération dans les systèmes d'information, il conviendrait de distinguer entre deux éléments : la nature de l'opération (code motif faisant référence au CGI) et la nature de l'évènement déclencheur.

Pour aller plus loin, si l'on souhaitait améliorer de façon significative le degré de connaissance des dégrèvements hors rôle, dans le but de mieux les caractériser et de se donner les moyens d'un meilleur pilotage de l'activité des services, chaque dégrèvement hors rôle devrait être identifié au moment de son enregistrement au moyen de quatre critères, présentés ici sous forme de questions :

- à qui doit être imputé le fait que l'opération qui aurait dû être réalisée (un changement d'adresse, un abattement pour personnes à charge, etc.) ne l'a finalement pas été ? Les différents motifs d'imputabilité citeraient notamment le contribuable, le service, la collectivité, un organisme tiers (ex. caisse nationale d'allocations familiales) et leur exploitation statistique permettrait d'éclairer les décisions visant à améliorer la qualité des bases et de prévenir les opérations hors rôle ;
- quelle est la nature de l'évènement qui explique que l'opération qui aurait dû être réalisée sur le rôle ne l'a finalement pas été ? On retrouverait ici les faits générateurs précités (ex. changement de situation du contribuable), dont certains sont déjà mentionnés dans les systèmes d'information actuels ;

---

<sup>38</sup> Étude 05.09/01 de septembre 2005

- de qui émane l'initiative tendant à procéder à l'opération ? Les motifs pourraient citer le service (cas du « dégrèvement d'office » - cf. *supra* § I, B, 3) et le contribuable (demande gracieuse ou réclamation contentieuse) ; il s'agit ici de notions structurant déjà les applications informatiques ;
- quelle est la nature du dégrèvement appliqué ? Parmi les motifs proposés à l'écran, l'agent pourrait choisir soit une référence du CGI portant sur un régime de dégrèvement législatif (par exemple, dégrèvement de taxe d'habitation à raison du plafonnement en fonction du revenu), soit un code dont l'intitulé pourrait être : « dégrèvement technique », comme par exemple, dégrever totalement un contribuable ayant déménagé, imposé par erreur à son ancienne adresse d'imposition.

Indispensable à une meilleure connaissance des dégrèvements hors rôle, cette identification fine nécessiterait de modifier les systèmes d'information et, surtout, de s'assurer que les agents saisissent systématiquement les quatre critères.

Dans le souci de dimensionner ses propositions aux enjeux en cause, la mission suggère d'emprunter une autre voie, qui consiste à procéder par mesure statistique. Ainsi, les responsables des services locaux devraient procéder à des analyses régulières d'échantillons d'opérations (à qualifier selon les quatre critères), dont les résultats pourraient être exploités par l'administration centrale, en vue d'améliorer l'information sur les dégrèvements hors rôle et leur pilotage. Par exemple, des valeurs moyennes relatives aux quatre critères pourraient être calculées chaque année à partir des résultats des analyses, et étendues par convention à l'ensemble des dégrèvements hors rôle enregistrés sur le territoire. Ces valeurs moyennes nourrirait les tableaux de bord des services et les documents communiqués aux collectivités et au Parlement.

Dans l'immédiat cependant, en ce qui concerne le périmètre des dégrèvements techniques, la mission propose de s'en tenir à la définition sommaire évoquée *supra* à plusieurs reprises, qui vise tout dégrèvement destiné à corriger une erreur, que cette correction conduise ou non le service à appliquer un régime de dégrèvement législatif.

## ***2. Doter les services de l'État d'outils de pilotage en s'appuyant sur la DGCP***

L'absence actuelle de consolidation des informations détenues dans chaque département apparaît pouvoir être facilement palliée par la réalisation d'un tableau de bord.

*a) Un tableau de bord départemental, réalisable à partir des données existantes, permet d'ébaucher l'analyse des dégrèvements et de calculer le taux de couverture des allocations compensatrices*

### **– Dégrèvements**

La mission a réalisé en annexe II un tableau de bord agrégeant par département les informations disponibles pour l'ensemble des dégrèvements et admissions en non-valeur par impôt.

En ce qui concerne les opérations sur rôle relatives à la taxe d'habitation, au-delà des disparités entre départements, ce tableau permet d'estimer à 10,38 % du montant total des dégrèvements les dégrèvements de taxe d'habitation relatifs au RMI, avec une amplitude allant de 5,24 % (Yvelines) à 20,12 % (Pas-de-Calais) et ceux liés au revenu fiscal de référence environ 79 % (78,96 %) tandis que les dégrèvements pour les gestionnaires de foyers, qui se montent à environ 11 M€ (11 191 165 €), ne représentent que 0,42 % des dégrèvements. Une étude après retraitement des motifs des dégrèvements hors du rôle permet d'estimer la part des dégrèvements purement techniques (erreurs d'affectation, personne à charge et autres cas) à 77 % (77,29 %) des montants et environ 60 % (59,72 %) des opérations effectuées au contentieux (cf. annexe II).

S'agissant de la taxe professionnelle, les dégrèvements liés au plafonnement de la valeur ajoutée de l'entreprise représentent 80 % (79,53 %) du total.

La mission propose que le tableau de bord départemental des dégrèvements soit réalisé pour l'année d'imposition N au cours du premier trimestre N+1 et serve de vecteur de communication aux différents services, et en premier lieu aux préfetures, interlocuteurs de premier niveau des collectivités locales.

La DGCP dispose d'informations de base permettant cette agrégation. Ainsi, les montants pris en charge au titre des rôles généraux et supplémentaires constituent des données connues des trésoreries générales ainsi que les montants des admissions en non-valeur avec une répartition de ces dernières entre les exercices N, N-1 et antérieurs.

L'ensemble des autres informations est détenu par les services fiscaux :

- le détail des rôles supplémentaires et notamment la part émise au bénéfice de l'État est disponible *via* les états 1309 détenus par les SDFDL des DSF, en charge de la confection des rôles supplémentaires ;
  - les principaux dégrèvements opérés sur le rôle figurent en nombre et en montant sur l'état 1389M issu des chaînes de taxation ;
  - les états 4995S et 4995A bis de l'application ERICA3 permettent d'obtenir les mêmes informations pour les dégrèvements hors rôle.
- Allocations compensatrices

Bien que certaines exonérations n'aient pu être totalement identifiées dans le système d'information, le taux national de couverture des produits perdus par les différentes collectivités en raison des exonérations législatives s'établit à 70,07 %, représentant un versement de 2 539 M€ pour un produit perdu de 3 624 M€<sup>39</sup>.

Le taux de couverture apparaît calculable pour chaque département à partir des informations contenues dans l'application FDL administrée par la DGI avec un accès de la DGCP en consultation. En effet, cette application contient les informations sur les bases non taxées (cf. *infra* § III, A, 1). Dès lors, sont calculables les « produits perdus » par les collectivités par application du taux voté en année N. Quant aux informations relatives aux allocations compensatrices, celles-ci transitent par les trésoreries générales et sont accessibles à tout moment *via* l'application FDL.

Dès lors, la mission d'audit propose de confier la réalisation de ce tableau de bord départemental des dégrèvements et allocations compensatrices aux pôles FDL des trésoreries générales dès le début de l'année 2007 pour l'année d'imposition 2006.

*b) Les améliorations qualitatives doivent permettre à terme de disposer de manière automatisée d'un tableau de bord départemental plus détaillé*

Les modifications des systèmes d'informations demandées par la mission *supra* (cf. § 1) et *infra* (§ III, B, 1) doivent permettre à terme d'éditer le tableau de bord départemental automatiquement en agréant les dégrèvements sur rôle et hors rôle rapportés au produit de l'impôt et les allocations compensatrices présentées en regard des « produits perdus ».

En donnant accès à un niveau plus détaillé d'information, ces modifications permettront de procéder à des analyses détaillées et critiques des opérations de dégrèvement, au niveau de chaque collectivité, et amélioreront l'information des responsables des services de l'État.

---

<sup>39</sup> Un tableau reprenant les bases exonérées et les produits potentiels de chaque niveau de collectivité a été établi pour trois des départements visités par la mission, ainsi que pour les EPCI et certaines communes de ces mêmes départements. Les données détaillées figurent en annexe I.

Outre cette meilleure information, ce tableau de bord permettra d'enrichir le dialogue fiscal entre les services de l'État et les collectivités.

### **3. Entrer dans une démarche d'évaluation en créant des indicateurs d'impact associés aux principaux dégrèvements législatifs**

Le nombre de dégrèvements accordés à des allocataires du RMI pourrait utilement être rapproché du nombre d'allocataires afin de vérifier si la totalité de cette population est dégrévée. De la même manière, les dégrèvements de taxe professionnelle accordés à une activité professionnelle pourraient être rapprochés d'autres données socio-économiques du secteur concerné afin de mesurer l'impact des mesures.

Par exemple, les dégrèvements accordés aux entreprises de transport sanitaire, qui représentent environ 15 M€ (15 295 000 €<sup>40</sup>) d'aide à ce secteur, pourraient être rapportés au nombre d'entreprises concernées. Ces mesures d'impact sont d'ailleurs parfois réalisées lors de travaux préparatoires. Ainsi, l'étude réalisée sur l'éventuelle suppression de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour les exploitants agricoles évoque un « *rapport coût efficacité d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les parcelles exploitées réduit et incertain* »<sup>41</sup>.

C'est pourquoi la mission propose d'associer à chaque mesure un indicateur d'impact de façon à en permettre l'évaluation. Le tableau suivant donne six exemples d'indicateurs susceptibles d'être calculés afin d'évaluer l'impact des dispositifs législatifs

**Tableau 7 : Proposition d'indicateurs d'impact**

| <b>Taxe d'habitation</b>   | <b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>  | <b>Taxe professionnelle</b>  |
|--|---|--|
| Pour les dégrèvements consentis au titre du RMI, nombre de dégrèvements et de contribuables concernés rapporté à la population de bénéficiaires du RMI | Dégrèvements jeunes agriculteurs « État » rapporté aux dégrèvements jeunes agriculteurs « collectivités locales » et au nombre de jeunes agriculteurs | Dégrèvements « camions » rapporté au nombre de véhicules immatriculés              |
| Nombre de dégrèvements et de contribuables concernés pour les gestionnaires de foyers rapporté au nombre d'organismes concernés                        |   | Dégrèvements « transports sanitaires » rapporté au nombre d'entreprises du secteur |
|  |   | Dégrèvements « recherches » sur montant investi en recherche                       |

*Source : Mission*

### **4. Modifier certains états issus de l'application FDL pour rendre plus fluide le travail des services préfectoraux**

Les états issus de FDL transmis aux services préfectoraux pour rédiger les arrêtés de versement des allocations compensatrices sont conçus par impôt, catégorie de collectivité territoriale, mesure (avec mention de l'imputation comptable) puis par collectivité.

Or, les services préfectoraux doivent retraiter l'information afin de produire des arrêtés par impôt, compte, catégorie de collectivités et période couverte (année entière, mois échus et mensualités à échoir par commune). Le temps estimé de ces retraitements est de quatre jours de travail d'un agent par an et par préfecture. Le gain est estimé par la mission à deux ETP au niveau national (cf. pièce jointe n°4 au présent rapport).

Une présentation différente de ces états permettra aux services préfectoraux d'établir sans retraitement les arrêtés de versement. Une meilleure coordination au niveau central des administrations concernées serait de nature à éviter que ne perdurent des problèmes de communication de ce type entre les préfetures et les services fiscaux ou les services du Trésor public.

<sup>40</sup> Source : dégrèvements sur rôle communiqués par le bureau M2 de la DGI.

<sup>41</sup> Cf. rapport IGF/IGAgriculture/IGREF n°2005-M-014-04 sur la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les exploitants agricoles de Mme Véronique HESPEL, inspecteur général des finances, MM. Michel BERTIN, ingénieur général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, André BARBAROUX, inspecteur général de l'Agriculture, Emmanuel MACRON, inspecteur des finances, et Pierre LE MOINE, commissaire contrôleur des assurances.

### **III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT ÊTRE INFORMÉES DE FAÇON DÉTAILLÉE ET COMPRÉHENSIBLE SUR LES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT FISCAL À L'ŒUVRE SUR LEUR TERRITOIRE**

Dans le contexte actuel d'un effort de maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques, l'État comme les collectivités territoriales ont intérêt à clarifier les relations financières qui les unissent. Cette orientation doit notamment trouver à s'appliquer aux mécanismes d'allègement de l'impôt local.

#### **A. Des procédures lourdes et obsolètes conduisent à ne communiquer aux collectivités territoriales que peu d'informations explicitées, ce qui entretient un sentiment d'opacité**

##### ***1. Insuffisamment explicitées, les données fournies sont parfois considérées avec méfiance par les collectivités***

*a) Les collectivités reçoivent d'ores et déjà de nombreuses informations portant sur les dégrèvements, exonérations et ANV, mais qui concernent généralement le rôle dans son ensemble, toutes collectivités confondues*

Les collectivités ne reçoivent pas des services de l'État de documents spécifiques portant sur les dégrèvements, les exonérations ou les ANV.

En revanche, au moins trois fois dans l'année, ces dispositifs font l'objet de chiffrages dans des documents à périmètre fiscal plus large :

- en février, l'état 1259 adressé aux collectivités comprend, outre le montant des bases prévisionnelles, le montant des allocations compensatrices allouées par l'État au titre des exonérations qu'il prend à sa charge ; ces informations pourront alors être mobilisées dans le budget primitif de la collectivité ;
- en décembre (taxe d'habitation : état 1386 bis TH-K), en février de l'année suivante (taxes foncières : état 1386 TF-K) ou sur demande (taxe professionnelle : état 1081 TP-B), les collectivités reçoivent des informations relatives aux résultats de la taxation, qui portent notamment sur les dégrèvements sur rôle, les exonérations, ainsi que les cotes d'un montant inférieur à 12 €; pour chaque dispositif d'allègement sont généralement fournis le nombre d'articles de rôle et le montant total de l'allègement ;
- au dernier trimestre, les collectivités reçoivent l'intégralité du rôle général de chaque impôt ; y figurent tous les redevables, qu'ils soient imposés ou exonérés ; pour chaque redevable sont fournis l'adresse d'imposition et le détail de la base d'imposition, des cotisations et des dégrèvements.

Toutefois, les données relatives aux dégrèvements communiquées par les services portent le plus souvent sur le rôle ou l'article de rôle dans son ensemble, sans distinguer entre les différentes collectivités affectées par ces dégrèvements. Ainsi, les deux états 1081 et 1386 indiquent le montant des dégrèvements venant s'imputer sur le total des cotisations relatives aux différentes collectivités.

Il en résulte que la collectivité ne dispose pas des données lui permettant de savoir dans quelle proportion le montant d'impôt qu'elle lève est effectivement supporté par les contribuables de son ressort ; elle ne peut distinguer clairement entre l'impact propre de sa politique fiscale et celui de la politique d'allègement fiscal conduite par l'État.

*b) Les collectivités ne sont pas toujours en mesure de s'approprier et de mobiliser les données chiffrées qui les concernent*

– Les obstacles à de bonnes conditions d'appropriation sont de nature diverse

D'après les entretiens menés par la mission auprès de collectivités de tailles variées, les données communiquées par l'administration peuvent leur poser problème. Plusieurs motifs doivent être distingués :

- le chiffre attendu est bien présent, mais n'est pas accompagné des termes de calcul et de leurs sources ; la collectivité ne peut donc reconstituer le chiffre, à fin de vérification ou de simple compréhension du dispositif concerné ; cette remarque vaut notamment pour le montant des allocations compensatrices ;
  - le régime du dispositif n'est pas maîtrisé par la collectivité ; elle n'est donc pas en mesure de s'approprier les données correspondantes ; cela concerne surtout les dispositifs nouveaux ou complexes ;
  - l'information est présente dans les différents documents transmis, mais n'a pas été repérée par la collectivité ; cela peut s'expliquer par la façon dont sont présentés les états (en général, impression en caractères majuscules sur un format A3, contenant des abréviations, sans présentation « pédagogique » des données) ; cette remarque vaut en particulier pour les états statistiques produits à l'issue de la constitution des rôles généraux ;
  - le support de transmission de l'information n'est pas approprié : cela concerne les collectivités désireuses d'entrer directement les données dans leur système informatique.
- L'impact sur le niveau de sollicitation des services de l'État

Soucieuse d'explicitier un chiffre ou de comprendre un dispositif, la collectivité peut alors être conduite à se tourner vers les services de l'État. Or, les services du Trésor, qui se sont substitués à partir de 2003 aux services de la DGI pour l'exercice de la mission d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale auprès des collectivités, ne disposent pas encore de toutes les informations requises, principalement pour deux raisons :

- la réponse aux questions posées par les collectivités, notamment en ce qui concerne les bases et les exonérations, peut nécessiter de consulter des systèmes d'information relevant de la DGI auxquels les services du Trésor n'ont pas accès ;
- la réponse à une question très précise ou complexe peut mobiliser des connaissances et des modes de raisonnement relevant du métier de fiscaliste, que les agents du Trésor ne maîtrisent pas forcément.

De l'aveu des services centraux ou locaux de la DGCP, cette situation correspond à la phase de transition inhérente à toute transformation d'ampleur du contenu des missions. C'est donc à la fin de la période de montée en puissance de cette nouvelle mission (couverture territoriale, formation, stabilisation des équipes, réseau relationnel noué avec les collectivités) qu'il conviendra de réaliser un diagnostic approfondi<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Commencé dans certains départements en juillet 2003, le transfert s'est achevé en janvier 2005.

- Les actuels travaux de rénovation de certains documents sont d'une portée limitée

La mission a eu communication de documents de la DGI visant à faciliter l'exploitation par les collectivités de l'état 1259<sup>43</sup>. Ces documents de travail internes au bureau de la DGI en charge de la fiscalité directe locale traduisent un effort vers une meilleure présentation formelle (notamment, impression sur un format A4), mais la dimension pédagogique et explicative reste absente, et certaines données sont présentées avec un moindre niveau de détail que dans l'ancien imprimé (c'est par exemple le cas des allocations compensatrices).

## ***2. Certaines données ne sont pas communiquées aux collectivités***

*a) Alors qu'elles représentent 41 % du montant total des dégrèvements (hors plafonnement à la valeur ajoutée), les opérations hors rôle ne font pas l'objet d'une information des collectivités*

La transmission de données aux collectivités s'inscrit dans un calendrier de « campagne », marqué par des échéances cycliques de masse telles que l'émission du rôle général. En revanche, les collectivités ne sont pas rendues destinataires des informations relatives à l'activité « au jour le jour » des services de l'État, hors rôle ou sur rôle supplémentaire.

Ainsi, l'exécutif local ne reçoit pas d'informations sur les opérations hors rôle, portant sur des contribuables de son ressort, destinées à :

- corriger les erreurs figurant dans le rôle général, comme le permettent par exemple les dégrèvements résultant de la prise en compte d'informations inconnues au moment de l'émission du rôle ;
- faire bénéficier les contribuables de dispositifs qui ne font pas l'objet d'un traitement automatique lors de l'émission du rôle, par exemple le dégrèvement de taxe professionnelle lié au plafonnement de la valeur ajoutée de l'entreprises, qui ne peut être obtenu que sur demande expresse du contribuable ;
- compléter le rôle, par exemple sous l'effet des exonérations, abattements et dégrèvements figurant sur les rôles supplémentaires<sup>44</sup> ;
- admettre en non-valeur, pour cause d'irrecouvrabilité, les créances que détient l'État sur des contribuables relevant de la collectivité.

Il en résulte que les collectivités disposent d'une vue partielle de l'application à leurs administrés des différents régimes d'allègement fiscal, pour une campagne donnée. Il convient en effet de rappeler que la mission a estimé à environ 41 % la part des opérations hors rôle dans le montant total des dégrèvements (cf. *supra* § II, A, 3).

---

<sup>43</sup> Ces documents de travail portent sur les imprimés 1259 TP (EPCI à taxe professionnelle unique) et 1259 Ctés (EPCI à taxe professionnelle de zone).

<sup>44</sup> L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, tel que modifié par l'article 106 de la loi de finances initiale pour 2006, prévoit la communication aux collectivités du seul montant des rôles supplémentaires (alors que dans le cas des rôles généraux, les collectivités sont destinataires de la copie intégrale des rôles) et ne s'applique qu'aux rôles supplémentaires dont le montant est supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget.

*b) Les allocations compensatrices*

- Le montant des allocations n'est pas rapproché du manque à gagner pour la collectivité

Comme déjà évoqué (cf. *supra* § I, A, 2), les allocations compensatrices viennent compenser l'effet des abattements et exonérations décidées par l'État en matière de fiscalité directe locale. Leur mode de calcul conduit généralement à un montant inférieur au manque à gagner pour la collectivité, ne serait-ce que parce que l'État ne compense pas tous les dispositifs obligatoires et que, lorsqu'il le fait, le calcul de l'allocation est fondé dans la plupart des cas sur le taux voté relatif à une année de référence, et non sur le taux de l'année au titre de laquelle l'allocation est versée (« gel des taux »). Or, les différents documents adressés aux collectivités, en particulier l'état 1259, mentionnent le montant des allocations compensatrices, mais sans indiquer en regard le montant du manque à gagner pour la collectivité. Alors que les données nécessaires existent dans les systèmes d'information (cf. *supra* § II, B, 2, a), cette dernière n'est pas en mesure d'évaluer le taux de couverture de sa perte de recettes par les allocations, c'est-à-dire le taux d'effort de compensation consenti par l'État à son bénéficiaire.

- L'État ne fournit pas d'échéancier de versement des allocations compensatrices

Les allocations compensatrices sont versées sous la forme de mensualités aux collectivités. Cependant, en pratique, aucune somme n'est versée durant les premiers mois de l'année, les collectivités recevant dans le courant du premier semestre (d'avril à juillet, dans les sites visités par la mission) une somme représentative des mensualités échues. L'État ne leur adressant dans la plupart des cas ni ampliation de l'arrêté attributif<sup>45</sup>, ni échéancier de versement, elles peuvent éprouver des difficultés à rapprocher de leur objet les sommes reçues<sup>46</sup>.

En définitive, les seules informations explicites, relatives aux allocations compensatrices, sont celles figurant sur l'état 1259.

**3. Certaines données ne sont communiquées aux collectivités qu'à leur demande**

C'est le cas par exemple du montant des rôles supplémentaires ou de l'état 1081 TP-B, diffusé à la demande des collectivités.

De façon plus générale, les collectivités ne disposent pas d'une liste exhaustive des documents et informations susceptibles d'être communiqués par les services de l'État.

Ainsi, le « guide des relations entre la DGI, le Trésor Public et les collectivités territoriales », disponible sur le site Internet [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr), ne mentionne ni l'état 1081 TP-B, ni la liste des établissements dominants au sein de la taxe professionnelle communiquée en octobre de l'année N-1 pour permettre aux collectivités d'établir leurs hypothèses budgétaires. Dans ce même guide, les informations relatives aux rôles supplémentaires ne figurent pas dans la fiche « les prestations proposées par la DGCP et la DGI aux collectivités territoriales », mais dans une autre, à l'intitulé moins explicite : « le cadre juridique des transmissions d'informations par la DGCP et la DGI aux collectivités territoriales ».

---

<sup>45</sup> Sur les trois préfectures dans lesquelles s'est rendue la mission, seule l'une d'entre elles informe les collectivités du montant des allocations qu'elles recevront.

<sup>46</sup> Cette question renvoie à une difficulté plus générale : l'imprimé P 503, adressé à la collectivité par le poste comptable lorsque qu'il encaisse des sommes sur le compte de la collectivité avant que cette dernière ait émis un titre de recette, ne contient pas les informations permettant d'identifier la nature de la recette concernée (subvention en provenance de tel organisme, allocation versée par l'État pour tel objet, emprunt relevant de tel contrat, etc.). Seuls figurent sur l'imprimé le nom de l'organisme d'origine et le montant de son versement. Les procédures prévoient que doivent être jointes au P 503 les pièces justificatives correspondantes ou toute information permettant d'identifier les sommes en cause, mais les pratiques sont inégales d'un site à l'autre.

#### 4. Les sites Internet ne donnent pas entière satisfaction

Au cours de ses entretiens, la mission a systématiquement recueilli l'opinion des représentants des collectivités sur les sites Internet portés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ([www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) et [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)) et le ministère de l'intérieur ([www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)).

Les éléments suivants ont été identifiés :

- la connaissance des sites et de leurs informations est assez inégale d'une collectivité à une autre ; pour celles d'entre elles qui les utilisent, certaines sont accoutumées à un site plutôt qu'à un autre, d'autres « naviguent » sur les sites en fonction de leurs besoins ;
- les données ne sont pas toujours suffisamment récentes<sup>47</sup> ; cela concerne par exemple la collectivité désireuse de réaliser des choix plus éclairés en matière de politique fiscale : avant de mettre en place ou de supprimer une mesure d'abattement ou d'exonération sur délibération, l'exécutif local a besoin de se positionner dans son environnement territorial (comparaison avec les collectivités voisines) ; sur [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr), les décalages peuvent être très importants : les comptes individuels des communes de plus de 10 000 habitants actuellement publiés sur le site sont ceux de 2001 ;
- certaines données ne sont pas publiées, alors qu'elles sont disponibles dans les applications de gestion : c'est notamment le cas du montant des bases exonérées (il n'est pas davantage prévu de publier le montant des bases plafonnées, dans le cadre de l'actuelle réforme de la taxe professionnelle) ; les bases prévisionnelles sont publiées dans [www.dgcl.gouv.fr](http://www.dgcl.gouv.fr) mais non dans [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) ;
- les données relatives aux communes sont plus riches que celles concernant les autres niveaux de collectivités (EPCI, département, région) ;
- pour ces raisons, les sites ne sont pas regardés par les collectivités comme des sources d'informations actualisées ou un outil d'aide à la décision et présentent une image plutôt statistique ou historique.

Relevant de trois maîtrises d'ouvrage différentes (DGI pour [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), DGCP et service de la communication du MINEFI pour [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr), DGCL pour [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)), la gestion des sites ne fait l'objet aujourd'hui d'aucune coordination<sup>48</sup>. Les liens entre sites dépendent des pratiques propres aux trois gestionnaires et ne font pas l'objet d'une concertation qui, pourtant, faciliterait la navigation de l'internaute. En la matière, le site [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) apparaît peu ouvert sur les ressources lui étant extérieures.

Enfin, en termes d'optimisation des ressources et de lisibilité de l'action publique, la présence de données relatives aux impositions locales sur deux sites distincts dépendant du même ministère, en l'occurrence le MINEFI, pose question, notamment depuis que la mission de conseil fiscal aux collectivités a été transférée à la DGCP.

---

<sup>47</sup> Le délai s'écoulant entre le moment où la donnée est disponible dans le système d'information métier et le moment où elle est publiée sur le site peut être long. Ainsi, pour ce qui concerne [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), les délibérations relatives aux exonérations et abattements, qui doivent être prises avant le 1<sup>er</sup> octobre N pour être effectives en N+1, sont publiées en même temps que les délibérations afférentes au vote des taux, c'est-à-dire en octobre ou novembre N+1. Dans ce même site, les bases définitives, connues en novembre ou décembre, sont publiées entre juillet et octobre, en fonction du plan de charge du service de la DGI responsable de la gestion du site. Une partie des délais s'explique par la nécessité de réaliser des traitements et des vérifications sur les données émanant des diverses applications métier.

<sup>48</sup> Les relations entre les porteurs des deux sites du MINEFI sont certes régulières, mais ne s'inscrivent dans aucun cadre prédéfini.

## 5. *Les procédures sont lourdes et datées*

### a) *Le circuit papier archaïque de l'état 1259*

La mission a pu constater lors de ses déplacements que les échanges d'informations entre l'État et les collectivités, relatifs à la fiscalité directe locale, empruntaient les circuits classiques que sont le courrier postal ou le téléphone. Dans les sites visités, les échanges de données par voie dématérialisée ne sont pas pratiqués (à l'exception de l'envoi aux collectivités des rôles les concernant, disponibles sur CD-ROM).

Le circuit de l'état 1259 – document très attendu par les collectivités pour ajuster leur projet de budget primitif – illustre bien cet état de fait, et la lourdeur qui peut en résulter, en termes de coûts, de temps-agent (tâches matérielles évitables) et de délais.

Les procédures prévoient qu'au terme du circuit, ce document porte la signature du préfet, du directeur des services fiscaux et du chef de l'exécutif local.

Située au point de départ du circuit, la direction des services fiscaux imprime cet état pré-rempli, le signe puis l'envoie à la trésorerie générale<sup>49</sup>, qui le transmet à la préfecture, laquelle le transmet aux sous-préfectures, pour communication à chacune des collectivités du ressort.

Après l'avoir complété des taux votés, la collectivité renvoie le document à la sous-préfecture, qui procède au contrôle des données transmises, dans le cadre du contrôle budgétaire. Le circuit s'achève par la transmission du document à la préfecture, qui l'envoie à la trésorerie générale, laquelle le communique à la DSF, chargée de saisir les taux votés dans l'application FDL.

Dans un des départements visités par la mission, il peut s'écouler dix jours entre le moment où la DSF imprime le document et sa réception par la collectivité. Ce délai est purement matériel puisqu'il s'agit simplement de transmettre un document : aucun contrôle des données y figurant ne doit être réalisé par les différents services intervenant dans cette phase « descendante » du circuit. Avant de transmettre le document, la préfecture en fait une copie afin de procéder au recensement des pertes de bases de taxe professionnelle qui, au-delà d'un certain seuil, font l'objet du versement d'une compensation aux collectivités.

Le circuit est d'autant plus lourd que cet état se présente sous la forme d'un document papier<sup>50</sup>, de format A3 et en cinq exemplaires, chacun d'eux devant être complété de façon manuscrite par la collectivité concernée. Les procédures prévoient cinq originaux ; il n'est donc pas possible d'établir un état puis de le reprographier en quatre exemplaires<sup>51</sup>. C'est pourquoi, à réception des documents retournés par les collectivités, le premier contrôle réalisé par la sous-préfecture consiste à vérifier la similitude des informations portées sur chacun des cinq exemplaires.

### b) *L'application informatique « FDL » est obsolète et fragile*

La principale fonctionnalité de l'application FDL est de produire des données regroupées par collectivité. En pratique, elle agrège les informations autour d'un code collectivité et permet de transmettre aux collectivités des documents concernant chacune d'elles.

---

<sup>49</sup> En tant que point de contact unique entre les administrations déconcentrées du MINEFI et les collectivités territoriales, pour ce qui concerne la fiscalité directe locale.

<sup>50</sup> Dans certains sites, autres que ceux où la mission s'est déplacée, le document est disponible sur disquette.

<sup>51</sup> Selon les témoignages recueillis par la mission, cet imprimé existait à une certaine époque sous la forme d'un imprimé autocopiant. Les motifs de l'abandon de cette formule *a priori* plus commode n'ont pas été recherchés par la mission.

La mission a pu constater que cette application présentait plusieurs handicaps importants :

- les modifications apportées chaque année à l'application du fait des évolutions législatives et réglementaires demandent un travail d'autant plus important que le langage et le système d'organisation des données n'adoptent pas un schéma de programmation dite structurée ; de ce fait, la moindre intervention de maintenance est lourde ;
- au plan technique, l'application est fondée sur le système « Pick Universe », aujourd'hui peu répandu, maîtrisé par quelques agents informaticiens de la DGI seulement et quelques rares experts du secteur privé ; le risque de perte de maîtrise technique de cette application à moyenne échéance est donc réel ;
- chaque DSF gère de façon « étanche » sa propre base FDL, ce qui interdit aujourd'hui de disposer d'une vue nationale sur les données.

Du fait de son ancienneté, cette application n'est donc pas compatible avec une politique qui viserait à améliorer de façon significative les prestations aux collectivités en orientant vers elles les systèmes d'information tels que FDL.

La DGI avait envisagé en 2002, puis en 2004, de rénover en profondeur l'application FDL (réécriture totale), mais ce projet n'avait finalement pas débouché, en raison de son coût estimé. La DGCP a décliné une offre de portage conjoint du projet présentée récemment par la DGI.

Ce projet aurait nécessité la mobilisation d'environ 180 mois-hommes, à rapprocher par exemple des 12 mois-homme que demande en 2006 l'adaptation de l'application à la seule réforme de la taxe professionnelle<sup>52</sup>.

*c) Dans un calendrier contraint, il peut en résulter des retards préjudiciables à la collectivité*

En matière de fiscalité directe locale, le calendrier annuel se trouve contraint par quatre grands cycles interdépendants :

- le cycle de confection des bases par les services de l'État, lui-même contraint par le cycle déclaratif (taxe professionnelle), le rythme de production des commissions communales des impôts directs (CCID\*) et la transmission par les collectivités de leurs délibérations affectant l'assiette ;
- le cycle budgétaire de la collectivité, au cours duquel sont fixés le niveau des taux et les mesures locales d'allègement fiscal ;
- le cycle législatif, dans la mesure où la loi de finances initiale – ainsi que toute autre loi à portée fiscale – peut modifier ou créer des dispositifs d'allègement de l'impôt local ;
- le cycle de confection des rôles généraux (« chaînes de taxation »).

Il est donc normal que les dates butoir fixées par les services résultent d'un arbitrage entre la qualité des bases, les échéances budgétaires locales et les impératifs de taxation.

---

<sup>52</sup> Selon les données communiquées à la mission, la charge de refonte de FDL avait été estimée dans un des schémas directeurs informatiques de la DGI à 147 mois/homme (21 pour la maîtrise d'ouvrage et 126 pour la maîtrise d'œuvre, cette partie devant être réalisée sur 21 mois calendaires). Une estimation de novembre 2003, tenant compte du développement du projet Copernic, évalue cette charge à 181 mois/homme (39 + 142). Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur pour 2006-2008, le coût de la réécriture a été estimé à 1,7 M€

Toutefois, pour ce qui concerne le début d'année, les témoignages recueillis par la mission révèlent que les dates butoir ne sont pas toujours respectées par les services, alors que les collectivités ont besoin des données fiscales de plus en plus tôt, dans la mesure où ces dernières permettent d'alimenter une discussion budgétaire devenue plus dense au fil des ans<sup>53</sup>.

Voyant l'échéance du 31 mars se rapprocher (date limite de vote du budget primitif), les collectivités soucieuses de disposer au plus tôt du montant de leurs bases prévisionnelles et de leurs allocations compensatrices parviennent parfois à gagner quelques jours sur le circuit papier de l'état 1259, en contactant directement, selon les cas, les services des impôts, de la trésorerie générale ou de la préfecture.

Pour les collectivités ayant choisi de voter tôt leur budget, parfois dès janvier<sup>54</sup>, la communication de ces données fiscales revêt une importance moindre. Il s'agit le plus souvent de collectivités de taille importante, disposant de moyens humains et techniques leur permettant de calculer ces données de façon anticipée, avec un bon niveau de fiabilité. Dans ce cas, les informations figurant sur l'état 1259 ne sont pas déterminantes ; elles servent à ajuster un budget primitif voté depuis plusieurs semaines déjà.

*d) Certaines procédures de transmission des dégrèvements aux collectivités prévues par les textes sont obsolètes*

Les articles R 211-2 et R 198-3 du livre des procédures fiscales prévoient que toute opération de dégrèvement affectant un contribuable de la commune doit être soumise pour avis à l'exécutif communal.

En pratique, cette obligation, probablement ancienne, a été perdue de vue par les services. Son respect aurait pour effet de ralentir de façon significative les procédures, pour une utilité qui reste à démontrer. D'ailleurs, les représentants des collectivités rencontrés par la mission n'ont émis aucune demande allant dans le sens du respect de cette disposition.

**B. Améliorer la qualité des informations transmises afin de rendre plus claire et confiante la relation de l'État avec les collectivités**

Les collectivités doivent disposer d'informations plus complètes et mieux structurées relatives à la façon dont l'État met en œuvre :

- sa « prestation » de calcul et de recouvrement de l'impôt local, en vertu du droit de regard dont bénéficie la collectivité, comparable à celui habituellement octroyé à toute autorité déléguée ;
- sa politique publique en matière d'allègement de la charge fiscale locale, dans la mesure où l'intervention de l'État est de nature à affecter la qualité du lien fiscal unissant la collectivité à ses contribuables, et, partant, la responsabilité fiscale des élus à l'égard de leurs administrés.

Les propositions qui suivent visent à satisfaire ces objectifs, dans le respect des contraintes inhérentes au secret fiscal et au secret statistique. Elles s'inscrivent dans deux directions :

- fournir à l'exécutif local un « tableau de bord » contenant des informations relatives aux différentes mesures d'exonération, de dégrèvement et d'ANV, ce qui implique de spécifier ces données au niveau fin de chaque collectivité<sup>55</sup> ;

---

<sup>53</sup> Les collectivités sont de plus en plus nombreuses à débiter leur discussion budgétaire en septembre ou octobre N-1.

<sup>54</sup> Le ministère de l'intérieur ne dispose pas d'informations sur le nombre de ces collectivités.

<sup>55</sup> Dans la partie II ci-dessus, le « tableau de bord » qu'il est proposé de constituer pour les besoins de pilotage des services de l'État ne contient pas ce niveau de finesse territoriale.

- de façon générale, orienter davantage la production des services de l'État vers la prestation à assurer au bénéfice des collectivités territoriales ; il s'agit donc de faire évoluer des services qui, jusqu'à présent, ont structuré leurs systèmes d'information et leurs pratiques en fonction des besoins de leur propre organisation, et non de celle du « client » ; les impératifs opérationnels (respect des délais, efficacité des contrôles) ne doivent pas l'emporter systématiquement sur la qualité de la communication ou de la pédagogie en direction des collectivités.

Afin de conforter la DGCP dans l'exercice de sa mission de conseil fiscal aux collectivités territoriales, la mission suggère de confier à ce service la responsabilité opérationnelle de spécifier en détail les améliorations proposées puis de les mettre en œuvre. Cette activité de maîtrise d'œuvre s'inscrirait dans le cadre défini par un comité de pilotage tripartite DGCP/DGI/DGCL.

### ***1. Fournir à chaque collectivité toutes les données la concernant, y compris les opérations hors rôle***

Chaque collectivité doit disposer d'informations relatives aux exonérations, abattements, dégrèvements et ANV concernant les contribuables de son ressort, que ces dispositifs aient été mis en œuvre de façon automatisée au moment de la production du rôle général ou par la suite du fait de l'activité habituelle des services gérant les demandes gracieuses ou contentieuses.

#### *a) Le niveau de restitution à la collectivité dépendrait de la nature des opérations*

- Dégrèvements calculés lors de l'émission du rôle

La mission propose de prévoir un calcul de ventilation permettant d'affecter à chaque collectivité la part du montant de dégrèvement qui doit lui être imputée (au prorata du montant de la cotisation)<sup>56</sup>.

- Dégrèvements hors rôle

Les recommandations de la mission visent à obtenir pour ces opérations le même niveau de finesse territoriale et de détail par mesure que pour les opérations sur rôle.

Au plan juridique, cette proposition implique de modifier l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, dont la rédaction actuelle exclut les dégrèvements issus du contentieux (article L. 190 du LPF) de l'obligation faite à l'administration fiscale de transmettre à chaque collectivité le montant total des dégrèvements dont les contribuables ont bénéficié.

Sur le plan pratique, cela implique de prévoir, pour toute opération de dégrèvement enregistrée dans les applications de gestion (notamment ILIAD-CX), outre le calcul de ventilation, l'adjonction d'un code collectivité et d'un code motif, relevant de la même nomenclature que celle utilisée dans l'application FDL. Il serait alors possible, d'une part, de réaliser sur ces opérations hors rôle des tris et des agrégats sur des critères tels que la collectivité, le motif, l'impôt, le rôle ou le contribuable, et, d'autre part, de les rassembler avec les opérations sur rôle.

---

<sup>56</sup> Ce calcul est rendu nécessaire par le fait que le dégrèvement concerne l'article de rôle dans son ensemble, et non telle ou telle collectivité bénéficiaire de l'impôt (y compris l'État, du fait des prélèvements qu'il opère, calculés en pourcentage du montant de la cotisation). Exemple : un dégrèvement de 63 € sur un article de rôle de 126 € (commune : 84 €, département : 24 €, région : 12 €, État : 6 €) sera réparti au prorata des cotisations afférentes à chacune des collectivités (commune : 42 €, département : 12 €, région : 6 €, État : 3 €). Pour davantage de détail sur ce calcul de ventilation, se reporter au rapport d'information du Sénat sur les dégrèvements d'impôts locaux, établi par Yves FREVILLE au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation – novembre 2003.

– Admissions en non-valeur

La mission propose de restituer aux collectivités le montant des ANV par impôt au niveau du poste comptable au titre de l'ensemble des collectivités gérées. Ce choix d'écarter la formule de restitution fine par collectivité résulte de deux éléments :

- retenir le niveau de finesse « collectivité » demanderait une adaptation importante des systèmes d'information<sup>57</sup>, à rapprocher de la valeur d'utilité, vraisemblablement limitée, que revêtirait cette information pour la collectivité ;
- pour des motifs éthiques tenant au « secret du recouvrement »<sup>58</sup> et à la responsabilité juridique du comptable en matière de recherche des contribuables débiteurs et de conduite des poursuites, il ne semble pas opportun d'entrer dans une logique qui pourrait inciter un exécutif local à attendre du comptable un certain niveau de résultat en termes de lutte contre les impayés.

*b) Fournir à la collectivité un document annuel de bilan des opérations*

À la fin de chaque campagne annuelle d'un impôt donné, chaque collectivité recevrait un document de synthèse embrassant les opérations sur rôle (rôles généraux et rôles supplémentaires) et hors rôle. Il s'agirait en quelque sorte du compte-rendu produit à la collectivité, vue comme autorité délégante, du cycle annuel de chaque impôt, couvrant toutes les opérations ayant affecté les contribuables relevant de la collectivité.

Ce document permettrait notamment à la collectivité de disposer d'une vue exhaustive de la façon dont l'État est intervenu, en tant que prestataire (dégrèvements techniques, ANV) et en tant que responsable de la politique nationale d'allègement de l'impôt local (exonérations et allocations compensatrices, dégrèvements législatifs, prélèvements au titre des dégrèvements et ANV).

Cette restitution synthétique comprendrait une feuille de tête présentant une vue d'ensemble, puis une série de rubriques contenant les résultats de chacun des régimes d'allègement fiscal (voir proposition d'état en annexe III).

Il pourrait être envisagé de produire ce document en cours d'année, à tout moment, à la demande de la collectivité, pour faire fonction de tableau de bord.

*c) Fournir aux collectivités l'échéancier de versement des allocations compensatrices*

Il reviendrait aux préfetures de communiquer à chaque collectivité le montant des mensualités d'allocations compensatrices qui lui seront versées au titre d'une année donnée. Ces informations sont d'ores et déjà disponibles en avril/mai à la préfeture, puisqu'elles figurent en annexe des arrêtés de versement pris par le préfet à cette époque de l'année.

Cette mesure facilitera la gestion de leur trésorerie par les collectivités et leur permettra d'identifier rapidement ces versements, parmi ceux figurant sur les bordereaux P 503 que leur envoie le comptable du Trésor au moment où il encaisse des sommes sur le compte de la collectivité.

---

<sup>57</sup> L'application RAR (restes à recouvrer), dans laquelle est enregistrée la grande majorité des ANV, est bâtie sur une logique de compte du contribuable dans son ensemble. La notion de collectivité n'y apparaît pas.

<sup>58</sup> Si elle peuvent légitimement être destinataires d'informations portant sur les résultats du recouvrement dans son ensemble, les collectivités n'ont pas à connaître de la façon dont chacun de leurs administrés s'acquitte ou non de ses dettes fiscales.

*d) Communiquer aux collectivités la liste des données dont elles peuvent bénéficier*

Dans un esprit de « contrat de service », la mission propose que les services de l'État adressent chaque année aux collectivités une fiche récapitulative mentionnant les différents documents et données dont elles peuvent être destinataires. Cette fiche indiquerait au regard de chaque document son contenu, sa procédure d'envoi (systématique ou à la demande), sa date d'envoi ou de disponibilité, son support, ses catégories de collectivités destinataires, et, le cas échéant, son tarif de délivrance et les conditions d'accès (notamment, déclaration à la CNIL portant sur les fichiers nominatifs, mention des articles du Code général des impôts relatifs aux échanges d'information avec les collectivités).

Cette fiche pratique rassemblerait et compléterait des informations présentées actuellement de façon éparse dans le « guide des relations » ; ceci concerne les éléments suivants du guide :

- « description de certains états transmis aux collectivités territoriales » ;
- « les relations proposées par la DGCP et la DGI aux collectivités territoriales » ;
- « le cadre juridique des transmissions d'informations par la DGCP et la DGI aux collectivités territoriales ».

La fiche pourrait être adaptée localement, par exemple en ce qui concerne la date de disponibilité des différentes données.

**2. Améliorer la lisibilité des données communiquées**

Dans un contexte de prestations réalisées au bénéfice des collectivités, les services de l'État doivent soigner le format et le contenu des documents, ne serait-ce que pour permettre aux collectivités qui le souhaitent de mieux les exploiter. Dans le même temps, du fait de cette valorisation des données, les services de l'État donneront une meilleure image, d'une part, de la qualité de leur prestation, et, d'autre part, de l'impact de la politique nationale d'allègement de l'impôt local.

Afin d'orienter de façon efficace la présentation des données vers un meilleur niveau de compréhension, la mission propose de considérer d'emblée que la plupart des collectivités ne connaissent que de façon approximative le dispositif de fiscalité directe locale, et, en particulier, les différents régimes d'allègement de l'impôt. C'est pourquoi les recommandations qui suivent sont conçues pour satisfaire la petite commune ou la petite intercommunalité disposant de compétences humaines ou techniques limitées.

*a) Justifier les montants en fournissant les termes du calcul*

En produisant le détail du calcul (ou ses principaux termes) afférent aux exonérations, abattements (et compensations associées), dégrèvements et ANV, l'État contribuerait à « dédramatiser » la relation avec les collectivités et à combattre le sentiment de doute avec lequel elles considèrent parfois les chiffres donnés par les services.

Par exemple, la justification du calcul des allocations compensatrices consisterait à chiffrer les éléments au même niveau de détail que celui présenté dans le guide des relations (fiche « exposé sommaire de quelques aspects fondamentaux en matière de fiscalité directe locale » - paragraphe « les allocations compensatrices »).

La mission propose de saisir l'occasion de la récente réforme de la taxe professionnelle pour affirmer cet effort vers une meilleure lisibilité. À l'occasion de ses déplacements, la mission a en effet pu constater que les collectivités étaient à la fois inquiètes des conséquences financières de cette réforme et soucieuses d'en comprendre le mécanisme de calcul. Il est vrai que cette réforme innove en prévoyant, pour le dispositif du dégrèvement pour le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA), un portage financier réparti entre l'État et les collectivités ayant augmenté leur taux de TP (« ticket modérateur »). La DGI a prévu pour l'occasion un dispositif spécifique d'information des collectivités, qui consiste à leur communiquer notamment le montant de la part étant à leur charge, qui leur sera décomptée *via* le compte de concours financiers.

Eu égard au niveau de complexité atteint aujourd'hui par le régime de la taxe professionnelle en général, et du dégrèvement PVA en particulier, la mission considère que cette information due aux communes doit être complétée d'une fiche de calcul :

- présentant l'ensemble des données conduisant au montant laissé à la charge de la collectivité ;
- produite au moment où les services disposent de toute l'information nécessaire, c'est-à-dire immédiatement après la saisie des taux votés<sup>59</sup>.

*b) Expliciter les différents dispositifs d'allègement*

Il s'agirait de décrire en des termes simples les différents dispositifs d'allègement fiscal. Dans ce but, la mission propose d'assortir de quelques lignes explicatives chacun des dispositifs d'ores et déjà mentionnés dans les listes de dégrèvements, abattements et exonérations figurant dans le « guide des relations » (« les modalités d'établissement des impôts directs locaux par les services de la DGI »). Non mentionnés actuellement, les ANV et le dégrèvement technique portant sur les cotisations de moins de 12 € devraient y être ajoutés.

Ces lignes explicatives se présenteraient comme celles, déjà présentes dans le guide, qui traitent des dispositifs pouvant être mis en place par les collectivités (ces explications figurent dans « [I] exposé sommaire de quelques aspects fondamentaux en matière de fiscalité directe locale » sous la rubrique « liste des délibérations pouvant être prises par les communes »).

*c) Situer les données dans l'ensemble vaste et complexe des mécanismes de la fiscalité directe locale*

Cette recommandation vise notamment l'ordre dans lequel doivent être présentées les informations, la qualité « pédagogique » des enchaînements de chiffres, ainsi que l'ajout de certaines données, afin d'offrir aux collectivités une vue globale et cohérente des dispositifs d'allègement. Les collectivités seraient alors mieux à même d'appréhender et de valoriser les données transmises par les services (voir proposition d'état en annexe III).

---

<sup>59</sup> Le calcul nécessite en effet de comparer les taux de l'année avec ceux de l'année précédente. Au moment où les collectivités communiquent leurs taux (à l'aide de l'état 1259), toutes les autres données nécessaires au calcul sont déjà présentes dans les systèmes d'information de la DGI.

*d) Soigner la présentation formelle*

L'amélioration de la présentation formelle consisterait par exemple à adopter un format d'impression facile d'utilisation (A4, en remplacement de l'actuel A3), une police de caractères agréable à lire (à la place des majuscules), un recours aux couleurs ou ombrages afin de mettre en évidence les différentes catégories d'informations. Il s'agirait par ailleurs de personnaliser les documents, c'est-à-dire de ne pas faire apparaître les informations ne concernant pas la collectivité (par exemple, le descriptif littéraire d'un abattement qu'elle n'applique pas).

C'est pourquoi la mission recommande d'étudier la possibilité de faire imprimer et envoyer par le futur centre national éditique<sup>60</sup> les documents faisant l'objet d'un envoi systématique aux collectivités, au gré des étapes jalonnant la campagne annuelle propre à chaque impôt local.

Pour tous les aspects touchant à l'ergonomie des documents, la mission suggère aux directions du ministère des finances de recourir aux services de conseil d'entreprises spécialisées.

**3. Raccourcir les délais de communication des informations**

*a) Simplifier le circuit de circulation de l'état 1259*

Dans la mesure où les collectivités ont besoin de recevoir l'état 1259 dans les délais les plus brefs possibles et que les préfetures exploitent également ce document dans le sens « descendant » (en vue du recensement des pertes de bases de TP), la mission propose deux modifications des procédures :

- une impression de ces états par le pôle FDL de la trésorerie générale (et non par la DSF comme aujourd'hui), après accord émanant du centre de service informatique des impôts (validation des données) ;
- un envoi des états aux collectivités par la trésorerie générale (et non par la préfecture et les sous-préfectures comme aujourd'hui), assorti de l'envoi d'une copie à la préfecture.

Le gain résultant de ces mesures peut être évalué entre 10 et 12 jours en termes de délai d'attente pour les collectivités. Le gain en temps-agent, que la mission n'a pu évaluer, provient de la suppression de tâches matérielles d'impression ou d'envoi dans les services de la DSF, de la préfecture et des sous-préfectures, et d'un allègement des tâches dans les services de la trésorerie générale. En ce qui concerne les préfetures et sous-préfectures, le temps ainsi gagné pourra être réinvesti dans l'exercice de la mission de contrôle de la légalité des actes des collectivités.

---

<sup>60</sup> Le centre éditique national du Trésor Public (CENT), en cours de construction dans la région lyonnaise, sera opérationnel en 2008. Le projet, sous maîtrise d'ouvrage DGCP, consiste à imprimer et à envoyer depuis un endroit unique des documents aujourd'hui confectionnés en des points divers du territoire. Les deux critères de sélection des documents éligibles au CENT portent sur le volume à imprimer, mais aussi sur la faculté des documents à respecter des normes de format (papier de dimension A4, bloc adresse et références de l'expéditeur placés au même endroit, utilisation des couleurs noire, bleue et rouge). Outre les envois de très gros volumes (comme les avis d'imposition), le projet peut concerner les envois moins volumineux mais néanmoins répétitifs émanant aujourd'hui d'applications bureautiques, consommateurs en termes de temps agent (mise en forme, mise sous pli). Imprimés sur papier blanc, les documents issus du CENT s'affranchiront des contraintes actuelles inhérentes à l'utilisation de fonds imprimés à cadre fixe. Le CENT pourrait alors confectionner des documents d'un nombre de pages unitaire plus élevé qu'aujourd'hui (par exemple, les quatre pages de l'avis d'imposition), mais les contraintes de coût (papier, affranchissement) conduiront très probablement à limiter la jouissance de ce degré de liberté.

Il convient de mentionner à ce stade un autre gisement de gain en temps-agent : l'ajout d'un traitement dans l'application FDL, consistant à produire un état recensant les pertes de bases de taxe professionnelle, éviterait aux agents de la préfecture de procéder à un travail fastidieux d'exploitation manuelle des données figurant sur les états issus de FDL<sup>61</sup>.

*b) Envisager une diffusion des documents par messagerie électronique*

La densité des relations nouées entre les services financiers de l'État et les collectivités territoriales, qui augmentera avec la montée en puissance de la mission de conseil fiscal, justifie la mise en place d'un système de diffusion par voie de messagerie électronique, non sécurisée. Ce mode de transmission convient en effet aux documents à transmettre rapidement et ne présentant pas de caractère de confidentialité, donc ne nécessitant pas de procédures particulières de sécurité.

*c) Communiquer les bases définitives de l'année dès la fin de la taxation*

Cette proposition vise à fournir aux collectivités les données relatives aux rôles (les rôles eux-mêmes et les états récapitulatifs associés) dès la clôture des traitements dits de taxation, réalisés par les centres informatiques des impôts.

En pratique, il s'agit de coupler l'envoi de ces documents aux collectivités avec l'envoi de leur avis d'imposition aux contribuables.

*d) Supprimer les procédures tombées en désuétude*

Cette proposition consiste à abroger les articles précités du LPF (R 211-2 et R 198-3), visant à soumettre à l'exécutif communal toute proposition de dégrèvement.

**4. Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts**

*a) À court terme, améliorer et promouvoir les sites Internet existants*

- Actualiser les données disponibles sur les sites Internet

Il s'agit de mettre à jour les bases consultables sur Internet à l'aide des informations les plus récentes. Sous l'angle technique, cette proposition implique de mettre en place des procédures d'alimentation plus fluides entre les applications de gestion et les systèmes de gestion des sites Internet. Dans ce but, il pourrait être utile de s'inspirer de l'expérience de la DGCP, qui réussit aujourd'hui à publier dès octobre sur [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr) les comptes individuels des communes, lesquels peuvent être arrêtés jusqu'au 30 juin de la même année.

- Enrichir ces sites de données nouvelles et utiles

Afin de les rendre plus attractifs, la mission recommande d'enrichir les sites actuels à l'aide d'informations d'ores et déjà disponibles ou découlant des propositions de la mission.

En ce qui concerne les exonérations (sur base législative ou sur délibération), pourrait être publié le montant de la perte de recette fiscale correspondante, pour chacun des dispositifs et pour chaque collectivité. Pour les dispositifs législatifs, cette perte de recette figurerait en regard du montant de l'allocation compensatrice versée par l'État, afin d'en déterminer le taux de couverture. Le site contiendrait tous les éléments de calcul des réductions de bases et des allocations.

---

<sup>61</sup> Les agents de la préfecture procèdent à des calculs portant sur des données qui sont toutes disponibles dans FDL. La circulaire du ministère de l'intérieur N° NOR/MCT/B/06/00012/C du 6 février 2006, relative au recensement au titre de 2006 des pertes de bases de la taxe professionnelle et des diminutions de ressources de redevances des mines, précise en effet que l'ensemble des informations nécessaires au recensement figurent sur les états de notification des taux d'imposition n° 1259 (Mi et TH/TF) - années 2005 et 2006 - et de l'état 1081 TP-A-DGCL - année 2006.

Pour les dégrèvements, seraient publiés pour chaque collectivité le montant des dégrèvements accordés et le nombre de contribuables concernés, en précisant la portée du dégrèvement (total ou partiel) et en distinguant entre chacune des catégories de dégrèvements législatifs ou techniques.

Les admissions en non-valeur feraient l'objet d'une publication par poste comptable.

De la sorte, chaque exécutif local connaîtrait le montant de l'impôt effectivement payé par les contribuables relevant de son territoire.

Afin de donner une vue complète du financement de l'impôt, les sites contiendraient le montant et les éléments de calcul des frais prélevés par l'État sur les contribuables au titre des dégrèvements et ANV. Ainsi pourrait être mis en évidence, pour chaque collectivité, le financement net de l'impôt par l'État, c'est-à-dire le montant des dégrèvements et ANV, diminué de celui des frais, qui pourrait ensuite être rapporté au montant de l'impôt voté, afin de faire ressortir un taux net de financement. Dans une perspective de couverture exhaustive du champ des relations fiscales entre l'État et les collectivités, pourraient être publiées sur Internet les informations relatives au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

– Accentuer leur promotion

Afin d'améliorer la notoriété des sites Internet du MINEFI et du ministère de l'intérieur et de faire naître une sorte de « réflexe » chez les collectivités à la recherche d'informations fiscales, il serait utile de prendre les deux mesures suivantes :

- l'envoi aux services déconcentrés concernés (impôts, comptabilité publique, préfectures) d'une circulaire décrivant les fonctionnalités de ces sites et les incitant à encourager les collectivités à y avoir recours pour leur gestion au quotidien (et non pour des besoins statistiques ou historiques) ;
  - la mention, dans tous les courriers adressés aux collectivités territoriales, de l'adresse de ces sites.
- Entreprendre une démarche de convergence entre les trois sites

Afin de faciliter les démarches et recherches des collectivités et de contribuer à une meilleure harmonisation des données, la mission propose de réunir sous une même maîtrise d'ouvrage les sites Internet gérés par le ministère des finances et le ministère de l'intérieur<sup>62</sup>. La première opération d'envergure à réaliser sous l'égide de cette maîtrise d'ouvrage consisterait à unifier les trois sites existants ([www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr), [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)).

Ce portail interministériel des finances locales serait piloté par un groupe permanent associant la DGI, la DGCP et la DGCL et comprendrait un volet fiscal faisant une large part aux dispositifs d'allègement de l'impôt.

Une première étape de ce rapprochement entre les sites pourrait consister à définir une même politique éditoriale. Dans le même temps, les équipes des deux sites du MINEFI se rapprocheraient en vue de chercher à obtenir pour le public des collectivités des fonctionnalités d'un même niveau de performance que celles offertes aujourd'hui aux particuliers ou aux entreprises sur [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr).

---

<sup>62</sup> Pour [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), la proposition ne porte que sur la partie du site relevant du thème « collectivités territoriales ».

b) À moyen terme, mettre en place le « compte fiscal unique et interactif » de la collectivité

Toute relation financière régulière implique l'existence et la tenue d'un compte. Avec le débat actuel sur les finances publiques et, au cas d'espèce, des problèmes de lisibilité affectant les exonérations et dégrèvements, la mission considère que la création du « compte fiscal unique de la collectivité » aurait pour avantage de contribuer à la clarification des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Ce compte pourrait d'ailleurs se concevoir comme l'élément précurseur d'un système plus vaste et structuré d'information et de communication entre les collectivités et l'État. De fait, les collectivités déplorent la relation asymétrique actuelle : les différents services de l'État leur demandent et exploitent une grande quantité d'informations mais ne leur en restituent qu'une partie, alors qu'elles les concernent au premier chef. Cette question a été traitée récemment au Sénat sous la forme d'une discussion de question orale avec débat<sup>63</sup>.

Le principe de ce compte est simple : rassembler en un même endroit, accessible par Internet à chaque collectivité, toutes les données et procédures relatives à la gestion de sa fiscalité directe locale. Au plan fonctionnel, il s'agit d'offrir aux collectivités un niveau de service comparable à celui dont bénéficieront les contribuables lorsque le projet Copernic sera totalement opérationnel.

- Un compte à plusieurs fonctionnalités
  - *Le compte contiendrait toutes les données utiles aux collectivités en matière de fiscalité directe locale*

Le compte permettrait à chaque collectivité de suivre les flux financiers entre elle et l'État, relatifs à la fiscalité directe locale (canal État-collectivité : allocations compensatrices, compte de concours financiers), ainsi que les flux de financement de l'impôt par le paiement effectif du contribuable, le dégrèvement ou l'admission en non-valeur (canal État-contribuable).

En sus des données décrites dans les développements qui précèdent, qui peuvent être consultées par tout internaute, le compte offrirait à chaque collectivité un espace privé<sup>64</sup> dans lequel figureraient les données non susceptibles d'être communiquées à des tiers, notamment les rôles généraux et les données relatives aux rôles supplémentaires.

Des liens hypertexte permettraient de lier un montant avec ses termes de calcul ou un libellé de dispositif d'allègement avec sa fiche explicative.

La collectivité aurait la possibilité de recevoir par messagerie électronique des messages d'alerte signalant la mise à jour des données la concernant (par exemple en février, au moment de la publication dans le compte du montant des bases prévisionnelles).

- *Il permettrait de réaliser des simulations*

Cette proposition s'inscrit dans la tendance actuelle visant à permettre aux collectivités de mieux maîtriser leur politique fiscale. L'interface de simulation serait adaptée de celle qu'utilisent d'ores et déjà les services du Trésor public.

- *Le compte permettrait d'échanger des données avec les services de l'État*

Dans sa dimension interactive, le compte permettrait de dématérialiser la plupart des circuits de communication actuels entre les services de l'État et les collectivités, en matière de fiscalité.

---

<sup>63</sup> « Les difficultés éprouvées par les collectivités territoriales dans l'accès aux informations », séance du 12 avril 2006.

<sup>64</sup> Assorti de procédures sécurisées de premier niveau (nom d'utilisateur et mot de passe).

Par une transaction protégée par authentification (certificat), la collectivité pourrait communiquer aux services de l'État des données telles que les taux votés ou les spécifications de ses délibérations relatives aux abattements et exonérations.

Ces développements télématiques pourraient s'appuyer sur l'expérience de l'INSEE en matière de relations dématérialisées et sécurisées avec les collectivités (recensement permanent, état-civil).

- L'État doit engager une réflexion sur ce projet d'ampleur qui lui permettra de clarifier les relations financières avec les collectivités et de disposer d'un outil de pilotage
  - *Un projet d'ampleur englobant les fonctionnalités de l'application FDL*

Sans qu'il ait été possible d'en établir un chiffrage dans les délais impartis à la mission d'audit, la mise en place et l'entretien du compte fiscal unique de la collectivité relève sans conteste de la catégorie des grands projets de systèmes d'information.

Au plan technique, la prochaine réalisation par la DGCP du silo national de données pourrait se comprendre comme une première étape du compte fiscal unique<sup>65</sup>. La mission considère qu'il y a donc lieu d'anticiper, dans les clauses fonctionnelles et techniques du cahier des charges du silo de données, la mise en place, à terme, du compte fiscal unique.

En termes fonctionnels, le compte fiscal unique de la collectivité reprend et améliore les fonctionnalités offertes aujourd'hui par l'application FDL, dont l'extinction pourrait alors être programmée. En effet, si l'on suit la progression proposée (silo conçu comme une étape préparant le compte interactif), le débat sur la réécriture de l'application FDL n'a plus lieu d'être. L'application FDL peut être maintenue totalement en exploitation jusqu'à la mise en œuvre du silo, lequel prendra en charge certaines de ses fonctionnalités. FDL serait mise progressivement en extinction, parallèlement au déploiement du compte interactif sur le territoire.

- *Envisager une participation des collectivités au financement de leur compte fiscal*

De l'avis de la DGI et de la DGCP, en l'état actuel de leurs budgets informatiques, tendus vers l'urgence ou d'autres grands projets (notamment Copernic), la programmation du compte fiscal unique de la collectivité ne peut être envisagée à court terme.

---

<sup>65</sup> Ce projet dénommé « FDL-CP » consiste à doter les services de la DGCP d'un outil d'appui à l'exercice de la mission d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale, en direction des collectivités territoriales. Le projet prévoit notamment l'enrichissement des prestations de conseil par la constitution d'un entrepôt national de données et l'amélioration des prestations de service par la réalisation d'un module de simulation fiscale et d'un module de vérification et de saisie des taux votés par les collectivités (source : étude de faisabilité DGCP réalisée en mars 2006).

Indépendamment de ces contraintes budgétaires, le coût de ce projet ne saurait être porté par le seul MINEFI. En effet, ses fonctionnalités sont de nature à conduire le ministère de l'intérieur à y participer, et, au-delà, les collectivités elles-mêmes. Dans une telle hypothèse, l'État sera amené à clarifier un aspect de son intervention qui ne relève pas du champ du présent audit : la taxe qu'il lève sur les contribuables au titre des frais d'assiette et de recouvrement<sup>66</sup>.

### **5. Associer les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations avec l'État**

Dans la recherche d'une prestation de meilleure qualité en direction des collectivités, les services de l'État ne peuvent faire l'impasse sur une association des utilisateurs à la conception des documents et autres supports d'information qui leur sont destinés.

La mission ne propose pas de format particulier pour organiser cette concertation, cependant :

- la formule du comité de pilotage bipartite État-collectivités, auquel seraient associés un ou plusieurs groupes de travail, semble une solution suffisante et appropriée ;
- l'enquête de satisfaction organisée régulièrement par la DGCP en direction des collectivités territoriales pourrait contenir des questions relatives aux données transmises en matière de fiscalité directe locale, notamment pour les exonérations, dégrèvements et ANV.

### **6. Ces améliorations bénéficieront aux collectivités mais aussi à l'État**

Une évolution des systèmes d'information visant à produire des données territoriales fines serait probablement excessivement coûteuse, si elle ne devait servir que les besoins propres de l'État en matière de pilotage budgétaire et technique des activités d'exonération, de dégrèvement et d'ANV (cf. *supra* § II, B, 2).

En revanche, dans la perspective de la nécessaire restitution à chaque collectivité des données la concernant (opérations sur rôle et hors rôle), le bilan coûts/avantages des améliorations proposées devient assurément positif, car elles permettent à l'État de progresser dans deux directions :

- assurer ce pilotage territorial fin tout en modernisant la gestion ;
- clarifier et améliorer les relations avec les collectivités.

En ce qui concerne ce second aspect, l'État pourra profiter des nouvelles possibilités d'accès à l'information pour enrichir le dialogue fiscal entre le comptable et la collectivité. S'appuyant sur ces données plus lisibles, documentées, détaillées par mesure et par collectivité, le pôle FDL de la trésorerie générale et les trésoriers locaux seraient à même de délivrer aux collectivités de leur ressort une prestation de conseil fiscal plus complète et plus éclairée.

---

<sup>66</sup> En contrepartie des coûts occasionnés par la gestion de la fiscalité directe locale, l'État ajoute au montant de l'impôt un prélèvement égal à 4,4 % de ce dernier (5,4 %, pour les taxes dont le produit revient aux organismes consulaires, levées conjointement avec la taxe professionnelle). En 1990, le taux de cette taxe avait été majoré de 4,0 % à 4,4 %, afin de contribuer au financement du projet de révision cadastrale (en vue notamment de la réévaluation des bases). Ce projet a finalement été abandonné, du fait de l'absence de vote de la loi encadrant le dispositif, mais le niveau de la taxe n'a pas été ramené à sa valeur d'origine. Lors du débat budgétaire, les parlementaires ont régulièrement présenté des amendements visant à réduire ce taux, en vain. Dans sa décision n°95-369 DC du 28 décembre 1995, le Conseil constitutionnel a jugé que l'État pouvait fixer librement le taux de cette taxe, dont le produit n'est pas affecté à un usage particulier (source : « Les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État au titre des impôts locaux » - Communication de la Cour des Comptes au président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale – septembre 2004).

#### **IV. DONNER AU PARLEMENT L'ENSEMBLE DES INFORMATIONS DISPONIBLES EN MATIÈRE DE DÉGRÈVEMENTS ET D'ADMISSIONS EN NON-VALEUR**

Lors de la discussion relative à la maquette mission/programmes découlant de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, la création d'un programme budgétaire relatif aux dégrèvements a suscité de nombreuses réactions de la part des parlementaires<sup>67</sup>. Avaient été notamment critiqués par la représentation nationale l'absence de ventilation des dégrèvements d'impôts par finalité de dépense, le caractère hétéroclite des dégrèvements et leur dispersion entre dégrèvements d'origine législative et dégrèvements de gestion technique de l'impôt.

De la même manière, la représentation nationale s'émouvait en 2006 de l'absence de réponse au questionnaire budgétaire en matière de remboursements et dégrèvements puisque le taux de réponse était nul à la date du 10 octobre 2005<sup>68</sup>.

##### **A. Alors que les données sont disponibles, le programme 201 est pauvre en informations**

Le programme 201 « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » présenté au Parlement pour le projet de loi de finances pour 2006 présente des déficiences tant en matière d'information sur les dégrèvements et les admissions en non-valeur que sur la pertinence de l'unique indicateur de performance choisi pour ce programme.

###### ***1. Seul l'agrégat des dégrèvements par impôt est communiqué alors que des données plus détaillées sont disponibles***

Le programme 201 ne comporte actuellement que le montant total par impôt des dégrèvements et une totalisation des ANV tous impôts confondus.

Si la présentation du programme mentionne les différentes natures de dépenses et décompose les actions, il mentionne comme objectif premier « une identification précise et complète des dégrèvements concernés ».

La mission ne peut que partager cet objectif ; elle ne peut en revanche valider l'idée que sa réalisation serait subordonnée au déploiement des futurs systèmes d'informations que constituent les différents référentiels et services applicatifs de COPERNIC, et notamment du service applicatif RSP (refonte des systèmes de paiement)<sup>69</sup>, prévu en 2010 et du système d'information budgétaire, financier et comptable de l'État (CHORUS).

En effet, nombre de données sont d'ores et déjà disponibles dans le système d'information existant et permettent, certes imparfaitement, de cerner les enjeux des principaux dégrèvements législatifs existants (cf. *supra* § II, B, 1 et annexe II).

Quant à la présentation des actions, cette dernière consiste, pour les actions liées à la taxe professionnelle (action n°1), les taxes foncières (action n°2) et taxe d'habitation (action n°3), à énumérer les principaux cas de dégrèvements législatifs.

---

<sup>67</sup> Cf. notamment rapport d'information n°1554 déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances et rapport d'information n°292 du Sénat fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>68</sup> Rapport d'information n° 3165 (juin 2006) déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>69</sup> Ce service applicatif doit remplacer les applications de recouvrement existantes actuellement, à savoir REC et RAR pour les impôts directs locaux.

Les seuls éléments de quantification de ces derniers figurent dans la partie « justification des crédits ». Ainsi, il est indiqué que les dégrèvements liés au mécanisme du plafonnement de la valeur ajoutée représentaient en 2005 un coût de 5,65 Mds € et avaient bénéficié à 150 000 entreprises. Le montant effectif de ces dégrèvements a été plus élevé et s'est établi à 6,11 Mds € en 2005 (cf. *supra* § II, A, 3).

Par ailleurs, le programme précise que l'augmentation des dégrèvements prévue pour 2006 tient aux dispositifs de dégrèvement pour les transporteurs et aux dégrèvements pour investissements nouveaux.

Des informations équivalentes sont données pour les autres taxes. Ainsi, la justification des dépenses par nature pour la taxe d'habitation illustre par un graphique l'évolution du nombre de foyers bénéficiaires de dégrèvements liés au plafonnement de la taxe d'habitation par rapport au revenu (environ 8 000 000 de foyers fiscaux) pour un montant moyen de dégrèvement de 252 €

L'absence de chiffres détaillés et le sentiment que l'État ne communique qu'avec réticence sur les dégrèvements peut entraîner un manque de confiance dans les données. Les parlementaires rencontrés par la mission ont d'ailleurs exprimé leurs interrogations quant à la solidité technique des données émanant de l'État à ce sujet.

### ***2. L'absence de ventilation des admissions en non-valeur par impôt conduit à une présentation tronquée de l'information***

Les ANV sont présentées en masse sans être ventilées par impôt et le programme indique explicitement que cette information par impôt n'est pas disponible du fait du mode de comptabilisation qui ne distingue que deux catégories : impôts d'État et impôts locaux.

Si cette affirmation est exacte et si le mode de comptabilisation doit être modifié pour que cette donnée soit obtenue, on ne peut que déplorer qu'une recherche n'ait pas été effectuée dans les applications du recouvrement, qui disposent de cette information.

La présentation actuelle empêche de déterminer quelle part représente l'ANV par impôt et, partant, quelle part de chaque impôt local est financée ainsi par l'État.

### ***3. Un indicateur de performance unique qui ne traduit pas la richesse du programme***

Le programme n'est illustré que par le seul indicateur relatif au taux des réclamations contentieuses de taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois (cf. *supra* § II, A, 2).

Or, cet indicateur, pour pertinent qu'il soit au regard de la qualité de service, ne traite qu'un aspect de l'objectif stratégique. En effet, il ne donne aucune mesure de la qualité de l'assiette, à la différence par exemple d'un taux de dégrèvement. Il ne renseigne pas davantage le parlementaire sur l'impact socio-économique des dégrèvements.

### ***4. Une annexe budgétaire qui ne contient que peu d'éléments détaillés***

L'annexe du budget relative à l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales<sup>70</sup> regroupe sous un chapitre à l'intitulé confus « compensation d'exonération et de dégrèvements législatifs », quatre rubriques : deux traitant de compensations (DCTP réduction pour embauche et investissement et compensation de pertes de bases TP<sup>71</sup>), une relevant des compensations d'exonérations et enfin une rubrique « contrepartie de divers dégrèvements législatifs » sans autres précisions.

<sup>70</sup> Document prévu par l'article 101 de la loi de finances pour 1987.

<sup>71</sup> Article 53 de la loi de finances pour 2004.

Cette information, qui relève de catégories distinctes, n'apparaît guère précise, voire susceptible d'entretenir une certaine confusion. En effet, les différents versements répertoriés dans ce chapitre ne sont pas tous de même nature et ce qui relève directement de la fiscalité locale se trouve mêlé aux allocations d'origine fiscale mais qui sont aujourd'hui intégrées aux mécanismes de dotation.

## **B. Passer d'un programme comptable à un programme mettant en avant la politique publique d'effort fiscal de l'État en matière de fiscalité directe locale**

### ***1. Enrichir le programme 201 en détaillant les différentes catégories de dégrèvements***

La mission propose tout d'abord d'enrichir le programme 201 de données relatives aux dégrèvements techniques pour chaque impôt.

À ces derniers, que le système d'information doit permettre d'identifier, doivent être adjoints des indicateurs de qualité de service mesurant la qualité de l'assiette pour chaque impôt. Ces indicateurs seraient construits sur le modèle de l'indicateur relatif au taux de dégrèvement existant en matière de taxe d'habitation, à savoir un nombre d'opérations rapporté à un nombre d'articles émis.

Pour les dégrèvements législatifs, la mission propose, sur la base du tableau de bord départemental (cf. *supra* § II, B, 2), de rapprocher les montants des dégrèvements du produit de l'impôt. Ce niveau de détail permettrait de distinguer les dégrèvements techniques et les dégrèvements législatifs et de disposer au niveau national des éléments quantifiés permettant d'apprécier la portée des principaux dispositifs législatifs (nombre d'opérations, nombre de contribuables concernés et montant). En outre, la ventilation par département des exonérations, dégrèvements et admissions en non-valeur contribuerait à éclairer le débat budgétaire.

Enfin, seraient mises en regard de chaque impôt les admissions en non-valeur s'y rattachant, permettant ainsi de rapprocher le produit de l'impôt de l'ensemble formé par les dégrèvements et les admissions en non-valeur.

### ***2. Améliorer l'information transversale au sein du projet de loi de finances***

Au-delà des projets engagés par les directions de la législation fiscale et du budget pour enrichir l'information<sup>72</sup>, la présentation de l'annexe détaillant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales doit être modifiée pour distinguer clairement ce qui relève des compensations d'exonérations, des dégrèvements et, enfin, des mécanismes de dotation.

Ainsi, la mission propose de ne retenir dans le chapitre relatif à la fiscalité que les seuls exonérations, dégrèvements et admissions en non-valeur et d'y insérer certaines informations figurant dans le programme 201, notamment les montants totaux des dégrèvements et admissions en non-valeur par impôt ainsi que les montants affectés aux principaux dégrèvements législatifs.

### ***3. Aller plus loin en transformant le programme « remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux » en un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale »***

L'article 10 de la LOLF octroie aux dégrèvements le caractère de crédits évaluatifs. Indépendamment de cette question du caractère limitatif ou évaluatif des crédits, la mission propose que soit engagée une réflexion pour déterminer dans quelle mesure le programme 201 pourrait être transformé en un véritable programme de politique publique.

---

<sup>72</sup> La DLF et la DB ont produit au sein du fascicule « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2007 une estimation des dépenses fiscales pour 39 mesures relevant de la fiscalité directe locale.

En effet, hormis un « résidu comptable » incompressible (pour l'essentiel, dégrèvements techniques), la majorité des dégrèvements figurant au programme 201 ont pour origine une mesure législative dont l'impact doit être mesuré et la pertinence évaluée sur la base des résultats obtenus.

Dans cette mesure, il n'apparaît pas incongru d'énoncer des objectifs, impôt par impôt, pour ce qui constitue *de facto* aujourd'hui une véritable « politique des dégrèvements ».

Cette mutation devrait être accompagnée d'une réflexion sur la possibilité d'inclure le programme dans le périmètre de la dépense sous contrainte. Les dépenses inscrites seraient alors de véritables crédits budgétaires (dépenses d'intervention) et non l'équivalent d'atténuations de recette.

Au total, la mission propose que ce programme entre dans le « droit commun » de la loi organique sur les lois de finances.

## **V. FOURNIR AU CONTRIBUABLE LES ÉLÉMENTS LUI PERMETTANT DE COMPRENDRE LA POLITIQUE D'ALLÈGEMENT FISCAL MENÉE À SON PROFIT PAR L'ÉTAT**

Tant les constats que les propositions formulés ici par la mission se situent dans la perspective énoncée dans la charte du contribuable, applicable aux ménages comme aux entreprises : « Des relations entre l'administration fiscale et le contribuable basées sur les principes de simplicité, de respect et d'équité ».

### **A. Le contribuable ne dispose pas des informations requises pour apprécier à sa juste mesure la politique d'allègement fiscal**

#### ***1. La perception du contribuable est en décalage par rapport aux réalités du système institutionnel et financier de gestion de l'impôt local***

##### *a) La focalisation sur le montant à payer masque les exonérations et dégrèvements*

Les collectivités territoriales et les associations de contribuables rencontrées par la mission estiment que, pour la plupart des contribuables, c'est la somme à payer qui constitue le chiffre majeur en matière de fiscalité directe locale. Mais il semblerait que cette focalisation sur le montant à payer empêche le contribuable de raisonner en termes de fraction de montant d'impôt restant à sa charge, c'est-à-dire d'être sensible à l'écart entre la somme qui lui est demandée et le montant théorique de l'impôt, avant abattements, exonérations et dégrèvements.

Au-delà des réactions psychologiques des contribuables face à l'impôt, cette situation reflète probablement un défaut de présentation du document présentant le calcul de la part d'impôt restant à leur charge, c'est-à-dire l'avis d'imposition.

##### *b) La forte visibilité de l'État masque les autres acteurs du système*

Dans le système administratif et financier actuel de la fiscalité locale, l'État est chargé de collecter auprès de contribuables des fonds destinés aux collectivités<sup>73</sup>, aux organismes consulaires (TP) et à l'État lui-même (c'est le cas pour les frais de gestion ou la cotisation nationale de péréquation de la TP). C'est le schéma du recouvrement d'impôts pour le compte de tiers.

---

<sup>73</sup> En réalité, le flux financier des contribuables vers les collectivités est indirect, car l'argent versé par les contribuables reste dans les caisses de l'État, tandis que ce dernier fait l'avance aux collectivités du produit attendu (quel que soit le niveau du taux de recouvrement auprès des contribuables).

Or, de l'avis des associations de contribuables, le contribuable « moyen », s'il ne distingue pas entre institutions, discerne assez bien la commune, d'une part, un bloc « État », d'autre part, dans lequel se trouvent mêlés, outre l'État, les EPCI, le département, la région ou les organismes consulaires. Cette forte visibilité de l'État serait notamment due au fait que les administrations de l'État se trouvent en première ligne pour asseoir et recouvrer l'impôt. En quelque sorte, aux yeux du contribuable, l'organisme intermédiaire masquerait les organismes bénéficiaires.

Là encore, il est certain que la présentation des informations figurant sur l'avis d'imposition ne met pas suffisamment en avant la responsabilité respective des collectivités et de l'État dans la détermination du montant à payer.

## **2. Une information minimale du contribuable**

### *a) Les supports ne sont pas compréhensibles d'emblée par le contribuable*

En dépit des efforts entrepris par la DGI et la DGCP en matière de présentation et d'explication, les supports d'information utilisés par l'administration pour communiquer avec le contribuable (avis d'imposition et compte fiscal dématérialisé, essentiellement) continuent d'être peu explicites, pour le contribuable peu ou pas informé des régimes d'allègement fiscal et des procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt local.

En particulier, l'avis d'imposition, dans sa contexture actuelle, demande au contribuable bénéficiant d'une mesure d'allègement fiscal d'articuler l'information figurant au recto (bref libellé et montant) et les renvois explicatifs figurant au verso, dont la rédaction n'est guère compréhensible pour le contribuable « de base ».

Par ailleurs, les calculs ne sont pas tous explicités. Généralement, seul apparaît le résultat du calcul, et non les termes initiaux. Entre autres exemples, au recto de l'avis d'imposition de TP, le calcul consistant à appliquer aux bases nettes l'abattement général à la base de 16 % n'apparaît pas.

### *b) Les motifs de dégrèvement hors rôle ne sont pas indiqués au contribuable*

Dans les avis d'imposition, tant les dégrèvements que les abattements et exonérations font l'objet de rubriques particulières, dont le libellé rend compte de la mesure législative.

En revanche, les opérations hors rôle ne font pas l'objet d'un soin équivalent. Ainsi, les certificats de dégrèvement adressés au contribuable n'en mentionnent pas le motif. Il en est de même dans le compte fiscal unique : la mention « dégrèvement » apparaît, quel qu'en soit le motif.

Les services justifient cette présentation par le fait qu'à leurs yeux, le contribuable n'aura pas de difficulté à rapprocher la mention et le montant figurant sur le certificat (ou dans le compte fiscal) de la démarche qu'il a entreprise (réclamation ayant pour résultat un dégrèvement). En conséquence, il serait inutile de commenter davantage la mesure de dégrèvement.

### *c) La présentation des dégrèvements dans le compte fiscal prête à confusion*

La mission a constaté que la présentation d'un dégrèvement dans le compte fiscal pouvait induire en erreur le contribuable. En effet, le dégrèvement est présenté de la même façon qu'un paiement réalisé par le redevable, et non comme un allègement fiscal octroyé par l'État. Il existe donc un risque de confusion, chez le contribuable, entre ce qu'il a payé (ou pense devoir payer) et l'opération de dégrèvement.

*d) Le contribuable dont l'impôt est d'un montant nul n'en est pas informé*

Lorsque la somme à payer par un contribuable à l'impôt sur le revenu est nulle, il reçoit un avis d'imposition mentionnant cette somme nulle. La pratique est différente, en ce qui concerne l'impôt local : si la somme à payer est nulle, par exemple sous l'effet d'une exonération ou d'un dégrèvement total, les services ne produisent pas d'avis d'imposition. C'est donc au contribuable de conclure que, cette année-là et pour un impôt donné, il n'aura rien à payer.

Pour les services, la différence de traitement entre l'impôt sur le revenu et l'impôt local se justifie par deux éléments liés à la nature de l'impôt et à sa procédure d'établissement :

- le contribuable, lorsqu'il est amené à faire valoir sa qualité de non imposable, produit à l'organisme qui lui en fait la demande un avis d'imposition à l'impôt sur le revenu, et non à un impôt local, puisqu'il s'agit dans la plupart des cas de justifier d'un niveau de revenu inférieur à certains seuils ;
- l'impôt sur le revenu étant basé sur un système déclaratif, il est indispensable que l'administration produise au contribuable, qu'il ait ou non un impôt à payer, un document attestant de la prise en compte des données déclarées.

Pourtant, l'envoi aux contribuables dont la somme d'impôt à payer est nulle aurait au moins pour avantage de les informer que l'administration ne les a pas omis, et de leur expliquer pourquoi la somme à payer est nulle. Ceci concerne notamment les contribuables qui payaient régulièrement l'impôt les années précédentes, et peuvent être surpris de ne plus devoir l'acquitter.

*e) La destination des sommes payées et le mode de financement de l'impôt ne sont pas explicités*

- La destination des sommes payées : l'État prestataire

La destination ultime des sommes payées (en fait, leur contrepartie, puisque l'État en fait l'avance aux collectivités, et partielle, car l'État prend à sa charge exonérations législatives, dégrèvements et ANV) ne fait pas l'objet d'une mention claire sur l'avis d'imposition.

La première page de l'avis d'imposition – laquelle intéresse au premier chef le contribuable désireux de connaître le montant à payer – est en fait une fiche de calcul, assez détaillée. Sur les avis de taxes foncières et de taxe d'habitation, la bannière principale annonce d'ailleurs : « détail du calcul des cotisations ». Consciemment ou non, le contribuable peut être amené à penser que l'État (dont le logo « Marianne » apparaît très visiblement en haut de page) sera seul bénéficiaire de la somme demandée, en dépit d'un calcul mettant en évidence des données manifestement locales (colonnes par niveau de collectivité).

La mention des bénéficiaires réels de l'impôt ne figure qu'au verso, en petits caractères, sur l'avis de taxes foncières. Elle apparaît de façon plus nette sur l'avis de taxe professionnelle (cadre coloré), mais toujours au verso.

En conséquence, le contribuable n'est pas mis dans la situation de comprendre la position d'intermédiaire dans laquelle se trouve l'État, en sa qualité de « fermier ».

- Le mode de financement de l'impôt : l'État porteur d'une politique nationale d'allègement fiscal

Sur les avis d'imposition, les différents dispositifs d'allègement sont présentés de façon technique (au recto comme au verso), sans mise en perspective « politique ». Le contribuable peut penser, là encore, que ces allègements résultent de règles de calcul adoptées par l'État, sans objectif particulier en termes de politique publique.

Par ailleurs, il n'est pas fait mention de la garantie par l'État du montant de la recette fiscale perçue par la collectivité, soit par l'effet des allocations compensatrices (garantie partielle, du fait d'un taux de couverture inférieur à 100 %), soit par le jeu des dégrèvements (garantie totale à hauteur du produit attendu par la collectivité, par le mécanisme du compte de concours financiers<sup>74</sup>).

Il en résulte qu'il n'est pas possible au contribuable, à la lecture de son avis d'imposition, de comprendre que l'État est venu se substituer à lui pour financer l'impôt local ; la politique publique d'allègement fiscal menée par l'État en matière de fiscalité locale n'apparaît pas en tant que telle.

– Les mesures d'allègement fiscal prises par les collectivités

En la matière, la situation des collectivités est identique à celle de l'État : seul un contribuable particulièrement averti en matière de fiscalité locale parviendra à reconstituer la part respective de l'État et de chacune des collectivités dans les allègements dont il bénéficie. Il devra pour ce faire mobiliser des informations ne figurant pas sur son avis d'imposition. Le verso de l'avis d'imposition de taxe professionnelle témoigne de cette lacune, en précisant que, s'agissant des exonérations, ces dernières : « (...) *étant variables selon la collectivité territoriale, les bases exonérées (...) et les bases nettes d'imposition (...) peuvent différer selon la collectivité qui perçoit la taxe professionnelle* ».

Il en ressort que les tenants et aboutissants de la politique fiscale mise en œuvre par les collectivités ne sont pas perceptibles d'emblée par le contribuable.

*f) Les frais pour dégrèvements et ANV n'apparaissent pas de façon distincte*

Alors qu'ils correspondent à deux logiques différentes, les avis d'imposition ne distinguent pas entre les deux catégories de prélèvement, l'une au titre des frais d'assiette et de recouvrement (4,4 % - État prestataire), l'autre au titre de la politique d'allègement fiscal (3,6 % - dégrèvements et ANV, prélèvement sur les valeurs locatives élevées). Le vocable de « frais de gestion » prête d'ailleurs à confusion, puisqu'il peut laisser penser que le coût de gestion de l'impôt local se situe à 8 % des impositions émises, soit un taux très élevé<sup>75</sup>.

Par ailleurs, sur le recto de l'avis d'imposition, rien ne vient indiquer que ces « frais » sont des taxes votées et perçues par l'État, et non par les collectivités. L'avis d'imposition aux taxes foncières comporte d'ailleurs une inexactitude, en indiquant que les frais de gestion viennent en contrepartie du financement par l'État de la compensation des exonérations.

Il ressort de cette situation que le contribuable n'est pas en mesure de comprendre que l'État :

- lui demande d'acquitter des taxes qui permettent, au niveau global du budget de l'État, d'atténuer la charge budgétaire occasionnée par les dégrèvements et ANV octroyés ;
- organise une sorte de redistribution, par mutualisation, puisque tous les contribuables<sup>76</sup> sont invités à payer des taxes au titre du financement de mesures d'allègement qui ne bénéficient qu'à certains d'entre eux.

---

<sup>74</sup> Sauf pour la part mise à la charge de la collectivité qui augmente son taux de taxe professionnelle, dans le cadre du dégrèvement pour le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

<sup>75</sup> Inférieur aux 4,4 % du prélèvement pour opérations d'assiette et de recouvrement, le coût de gestion – exprimé en pourcentage du rendement de l'impôt – varie selon l'impôt : 3,86 % pour la taxe d'habitation, 1,90 % pour les taxes foncières, 0,85 % pour la taxe professionnelle (source : rapport annuel de performance de la DGI – année 2005 – p. 40).

<sup>76</sup> À l'exception des redevables de la taxe d'habitation dont la résidence principale a une valeur locative inférieure à un certain seuil ou qui bénéficient de certains dégrèvements (art. 1641 du Code général des impôts).

## **B. Faire de l'avis d'imposition un vecteur d'information sur la politique d'allègement de l'impôt**

Plus un système public est perçu comme complexe, plus l'administration doit consacrer de ressources à son explicitation. Cette observation vaut pour les relations avec les collectivités territoriales, mais davantage encore pour les relations avec les contribuables, desquels on attend un paiement, et dont la plupart ignorent les rouages des institutions en charge des questions fiscales.

Au cas présent des dispositifs d'allègement fiscal, la difficulté se trouve redoublée, dans la mesure où les exonérations et dégrèvements représentent un élément indiscutable et supplémentaire de complexité, au sein d'un système de fiscalité directe locale déjà complexe<sup>77</sup>.

S'inscrivant dans la démarche plus générale d'éducation à la fiscalité, l'investissement dans l'explicitation a bien évidemment un coût (par exemple, parce qu'il faut adapter la forme et le contenu des documents transmis), mais il serait bénéfique à plusieurs titres :

- retours positifs des contribuables en termes d'acceptation de l'impôt et d'image des services financiers de l'État ;
- diminution du nombre de réclamations adressées aux communes<sup>78</sup> ou aux services de l'État ;
- meilleure perception, *a priori* positive, de l'intervention de l'État et des collectivités en matière de réduction de la charge de la fiscalité directe locale pesant sur les contribuables.

Dans ces conditions, la mission suggère de retenir deux axes principaux d'amélioration, à destination des particuliers comme des entreprises :

- rendre plus intelligibles aux yeux du contribuable les différents dispositifs d'allègement fiscal ;
- mettre en évidence les effets concrets de la politique d'allègement fiscal, notamment l'écart entre le montant de l'impôt théoriquement dû et la somme demandée au contribuable.

### ***1. Rendre plus explicites les différents supports d'information mentionnant les dispositifs d'allègement de l'impôt local***

L'avis d'imposition peut devenir un véritable instrument d'information, d'explication et de communication pour les dispositifs d'allègement sur rôle ; il n'y a pas lieu d'imaginer un support spécifique. Le compte fiscal, du fait de sa plasticité, peut quant à lui contenir l'ensemble des informations, que l'allègement se manifeste dans ou en dehors du rôle général.

La mission estime qu'un même souci d'information et d'explication doit présider aux relations avec les contribuables, quel que soit le support utilisé. C'est pourquoi les recommandations énoncées ci-dessous portant sur l'avis d'imposition et le compte fiscal ont vocation à s'appliquer également à tout autre document adressé au contribuable traitant d'allègement fiscal. Ceci concerne au premier chef les documents résultant d'opérations hors rôle, par exemple les certificats de dégrèvement.

---

<sup>77</sup> Pour les collectivités comme pour les contribuables, la complexité du système fiscal français résulte essentiellement de deux éléments : le nombre élevé de dispositifs spécifiques ou cas particuliers, sujets à évolution fréquente ; l'intervention duale de l'État, comme « fermier » et comme porteur d'une politique d'allègement de l'impôt.

<sup>78</sup> De nombreux contribuables, lorsqu'ils s'interrogent sur le montant d'impôt qui leur est demandé de payer, se tournent en premier lieu vers la commune, et non le service des impôts ou la trésorerie.

*a) Justifier chaque montant*

La mission propose de retenir une règle exigeante pour les services, mais indispensable en termes de justification de la « facture » demandée au contribuable : chacun des montants (notamment ceux afférents aux dispositifs d'allègement) figurant dans l'avis d'imposition, dans le compte fiscal ou dans tout document venant modifier le montant d'impôt à payer, doit être accompagné de ses termes de calcul ou de sa source.

En outre, chaque opération d'allègement doit être identifiée, c'est-à-dire qu'en regard de son montant doit figurer un libellé explicite.

*b) Expliquer en quoi consistent les différents dispositifs d'allègement*

Cette proposition vient en complément de la précédente : tout contribuable concerné par un allègement fiscal doit trouver dans les supports d'information qui lui sont proposés (avis d'imposition, courrier traitant d'allègement fiscal ou compte fiscal) le descriptif des régimes correspondants. Ce descriptif, du type de celui qui figure à l'heure actuelle au recto de l'avis d'imposition, doit être le même pour tous les supports<sup>79</sup>.

Le descriptif du dispositif, le libellé de l'opération, les termes de calcul et le montant qui en résulte doivent former un ensemble cohérent, compréhensible par un contribuable peu ou pas averti des questions fiscales.

*c) Placer au premier plan les collectivités, bénéficiaires de l'impôt*

Afin de clarifier la situation respective de l'État et des collectivités dans le système de gestion de l'impôt local, il y a lieu d'adapter la présentation des informations et leur explicitation. En particulier, deux mentions doivent être introduites dans les compartiments appropriés de l'avis d'imposition et du compte fiscal<sup>80</sup> :

- pour les dispositifs d'allègement des bases décidés par l'État ou par les collectivités : « Dans le cadre de leur politique d'allègement des impôts locaux, l'État et les collectivités territoriales appliquent au montant de vos bases des diminutions. »
- pour les dispositifs d'allègement du montant de l'impôt décidés par l'État : « Dans le cadre de sa politique d'allègement des impôts locaux, l'État applique au montant de votre impôt des diminutions. »
- pour le paiement à l'État : « La somme qu'il vous est demandé de payer revient aux collectivités territoriales dont vous dépendez. Mais cette somme doit être payée à l'État (Trésor public), car il intervient comme intermédiaire financier pour le compte des collectivités. »

Dans le but de mettre en avant le bénéficiaire ultime de l'impôt, il est proposé les deux mesures suivantes :

- le logo de l'État ne devrait plus figurer en haut de la première page de l'avis d'imposition ;
- le nom des différentes collectivités bénéficiaires devrait apparaître en clair.

---

<sup>79</sup> Ce descriptif vise à fournir au contribuable les éléments essentiels des différents dispositifs : objectif poursuivi, public visé, règle applicable et référence au code général des impôts ou au livre des procédures fiscales.

<sup>80</sup> La mission ne fait ici que suggérer une rédaction, qu'il conviendra d'améliorer afin de la rendre compréhensible par tout contribuable.

*d) Mettre en évidence la charge d'allègement supportée par l'État ou la collectivité*

- Communiquer au contribuable le montant de la diminution d'impôt dont il bénéficie, du fait des abattements et exonérations

Dans ce but, l'avis d'imposition comme le compte fiscal feraient apparaître les mentions suivantes :

- pour les mesures décidées par l'État : « Sans cette exonération, votre impôt aurait été supérieur de x euros. » ; il ne semble pas opportun, à ce stade et en raison de la complexité des dispositifs, d'ajouter que sera partiellement compensée aux collectivités la perte de recettes qui découle de ces mesures décidées par l'État ;
- pour les mesures décidées par les collectivités : « Sans cette exonération, votre impôt aurait été supérieur de x euros. Elle réduit d'autant les recettes des collectivités dont vous dépendez ».
- Informer le contribuable que l'État, en prenant en charge les dégrèvements, se substitue à lui, sans affecter les recettes fiscales des collectivités

Cette mise en évidence requiert les deux adaptations suivantes :

- faire apparaître le montant que versera l'État à chaque collectivité (*via* le compte de concours financiers), c'est-à-dire la cotisation, avant application des dégrèvements et l'assortir d'une mention qui pourrait être : « Voici les sommes qui seront versés par l'État aux collectivités dont vous dépendez » ;
- s'agissant des dégrèvements, introduire une mention qui pourrait être : « Les dégrèvements ont pour effet de diminuer le montant de votre impôt. L'État paie cette partie de votre impôt à votre place aux collectivités dont vous dépendez ».
- Dans le compte fiscal, améliorer la présentation des dégrèvements

Dans le compte fiscal, chaque opération de dégrèvement doit être assortie de la référence de l'imposition dégrévée et du motif du dégrèvement.

Par ailleurs, un dégrèvement doit être présenté non comme un règlement effectué par le contribuable, comme c'est aujourd'hui le cas, mais comme une décision d'allègement de l'impôt prise par l'État.

*e) Faire apparaître la véritable nature des « frais de gestion », comme taxes décidées et perçues par l'État, et rationaliser leur libellé*

- Rationaliser le libellé de ces taxes dans le CGI

Dans le but d'en clarifier la nature et l'objet, la mission propose de retenir pour ces taxes dans le code général des impôts des intitulés mettant en regard de chacune d'elles la fonction spécifique exercée par l'État en matière de fiscalité directe locale :

- correspondant à la mise en œuvre de la politique nationale d'allègement de l'impôt local, les deux prélèvements pour frais de dégrèvements ou d'ANV prendraient le vocable de « prélèvements au titre des diminutions d'impôts locaux décidées par l'État » (champ couvert : dégrèvements législatifs)<sup>81</sup> ;

---

<sup>81</sup> Ces deux prélèvements correspondent respectivement aux I.1 (taxe d'un montant égal à 3,6 % de la cotisation, en contrepartie des dégrèvements et ANV afférents aux quatre impôts directs locaux, sauf la taxe d'habitation sur les résidences principales) et I.3 (prélèvement sur les valeurs locatives élevées en contrepartie du dégrèvement relatif au plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu) de l'article 1641 du Code général des impôts.

- correspondant à la fonction de prestataire exercée par l'État, le prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement serait renommé « prélèvement au titre de la gestion des impôts locaux par l'État » (champ couvert : opérations d'assiette et de recouvrement, dégrèvements techniques, ANV).

L'article 1641 du Code général des impôts doit être modifié en ce sens. S'agissant de taxes dont le produit n'est pas affecté - au sens budgétaire du terme - à la couverture d'une charge, le changement de libellé n'emporte pas de conséquence sur le dispositif budgétaire et comptable.

- Sur l'avis d'imposition, distinguer entre les deux catégories de prélèvement

La mission propose de faire apparaître sur les avis d'imposition deux lignes distinctes, au lieu d'une aujourd'hui, dans une rubrique qui serait intitulée « Taxes ajoutées par l'État au montant de votre impôt » :

- une première ligne, correspondant aux prélèvements réalisés au titre des dégrèvements ou admissions en non-valeur décidés par l'État, assortie d'une mention explicative : « Ce prélèvement est destiné à compenser une partie des charges que supporte l'État au titre des diminutions d'impôt qu'il accorde aux contribuables (dégrèvements) et des impayés (admissions en non-valeur). »
- une seconde ligne, portant sur le prélèvement réalisé par l'État au titre des frais de gestion des impôts locaux, accompagnée de la mention : « Ce prélèvement est destiné à compenser les charges que supporte l'État au titre du calcul et du recouvrement des impôts, qu'il assure pour le compte des collectivités territoriales. ».

*f) Utiliser des termes et formulations relevant du langage courant*

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les administrations financières de l'État ont déjà fait des efforts importants en la matière. Les informations recueillies par la mission auprès des associations de contribuables montrent que l'effort doit être amplifié. Les termes utilisés dans tous les supports d'information adressés aux contribuables doivent relever du langage courant. En particulier, devrait être évitée l'utilisation de termes professionnels, lorsqu'ils peuvent être aisément remplacés par des mots ou formules accessibles au contribuable<sup>82</sup>.

*g) Profiter des évolutions éditiques pour mettre en œuvre les améliorations proposées*

Les différentes améliorations proposées vont sans doute conduire à fournir au contribuable une information à la fois plus riche et plus structurée qu'actuellement. En ce qui concerne l'avis d'imposition, la texture du support actuel (format A3, impression de données au recto seulement) le rend incompatible avec ces évolutions.

C'est pourquoi la mission propose de tenir compte de ces évolutions dans le cahier des charges de l'actuel projet d'édition en masse des avis d'imposition, sur le format courant A4. En particulier, l'espace libéré du fait de l'impression sur le document des seules mentions réglementaires et législatives utiles au cas d'espèce (personnalisation de l'impression) pourra être mobilisé pour fournir au contribuable le détail du calcul de son imposition, pour insérer des mentions explicatives ou simplement pour aérer la présentation.

---

<sup>82</sup> Ceci concerne par exemple les mots « rôle », « droits » ou « cotisation », dont l'acceptation courante renvoie à des notions éloignées du champ fiscal.

## **2. Informer le contribuable dont le montant d'impôt à payer devient nul**

En informant le contribuable du fait que l'impôt mis à sa charge est d'un montant nul, l'administration fiscale viendrait attester qu'elle ne l'a pas omis dans ses traitements informatiques, et qu'il ne s'agit pas, *a priori*, d'une erreur. La mission estime que dans le contexte actuel d'application de plus en plus prononcée des principes énoncés dans la charte du contribuable (simplicité, respect, équité), cette recommandation va de soi.

Toutefois, l'envoi systématique d'un avis d'imposition à l'impôt local, chaque année, à tous les contribuables dont le montant d'impôt à payer est nul, représenterait une charge importante, pour une utilité relative. En effet, à la différence de l'avis d'imposition sur le revenu, l'avis d'imposition à l'impôt local ne peut être regardé comme un document justificatif des ressources, du type de ceux demandés par les services sociaux.

C'est pourquoi la mission propose une formule plus limitée, qui consisterait à n'envoyer un avis d'imposition (ou un autre document, de type courrier) qu'aux contribuables dont le montant d'impôt local à payer est devenu nul, d'une année à l'autre. Ce document pourrait comporter le motif explicatif de ce montant devenu nul (par exemple, mention de l'existence d'une imposition inférieure à 12 €, de l'exonération ou du dégrèvement ayant conduit à cette situation). Il faudra, pour ce faire, prévoir dans les applications de taxation un traitement sélectionnant les cotisations dont le montant mis en recouvrement est nul puis les comparant avec le montant de cotisation de l'année précédente.

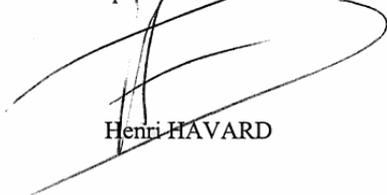
Dans le compte fiscal, où la contrainte de coût est levée, la mission propose de mentionner systématiquement ces informations, année après année (mention du montant nul et du motif explicatif).

## **2. Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés**

Il existe déjà des structures de concertation avec les usagers. Il convient cependant d'accentuer, dans ce cadre, le niveau de leur participation concrète à la conception des supports qui leur sont destinés. La mission recommande donc de retenir une formule similaire à celle suggérée plus haut, au sujet des collectivités, privilégiant la formule du groupe de travail bipartite administration-associations de contribuables ou d'usagers.

À Paris, le 16 octobre 2006

L'inspecteur des Finances



Henri HAVARD

L'inspecteur de l'administration



Philippe CANNARD

L'inspecteur général des Finances, superviseur



Daniel LALLIER

## **Liste des pièces jointes au rapport**

**Pièce jointe n°1 : lettre de mission**

**Pièce jointe n°2 : définitions**

**Pièce jointe n°3 : liste des personnes rencontrées**

**Pièce jointe n°4 : liste des recommandations et ébauche de plan d'action**

**PIÈCE JOINTE N°1 AU RAPPORT SUR LES OUTILS DE  
PILOTAGE ET D'INFORMATION DES DÉGRÈVEMENTS ET  
ADMISSIONS EN NON-VALEUR D'IMPÔTS DIRECTS LOCAUX**

**LETTRE DE MISSION**

---

## LES OUTILS DE PILOTAGE ET D'INFORMATION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGREVEMENTS DES IMPÔTS LOCAUX

---

|  |  |
|--|--|
| <b>Ministère concerné</b>              | Economie, finances et industrie  |
| <b>Programme concerné</b>              | Remboursements et dégrèvements   |
| <b>Contexte de l'audit</b>             | <p>Les remboursements et dégrèvements des impôts locaux représentent une dépense annuelle pour l'Etat de 13,5 milliards d'euros en 2006.</p> <p>Ces dégrèvements résultent principalement de dispositions fiscales particulières portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- la taxe professionnelle (plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, dégrèvement pour investissements nouveaux, crédit de taxe en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté ...)</li><li>- la taxe d'habitation (plafonnement par rapport au revenu, dégrèvement d'office pour les bénéficiaires du RMI ...)</li><li>- les taxes foncières (jeunes agriculteurs...).</li></ul> <p>La prise en charge de ces dépenses par l'Etat en fait le premier contribuable local (33% des impôts locaux pris en charge).</p> <p>La mise en place de nouveaux systèmes d'information doit permettre d'améliorer l'identification des dégrèvements concernés (avec en particulier une identification de la mesure législative associée à chaque dégrèvement) et une meilleure information des collectivités locales et des contribuables qui en bénéficient.</p> |
| <b>Objectifs de l'audit</b>            | <p>L'audit cherchera à :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>décrire les dispositifs</b> de remboursements et dégrèvements des impôts locaux ainsi que les circuits financiers entre l'Etat et les collectivités locales,</li><li>- <b>identifier les moyens et les limites de l'amélioration de l'information</b> de chaque collectivité locale et des citoyens.</li></ul>   |
| <b>Composition de l'équipe d'audit</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Inspection générale des finances</li><li>➤ Inspection générale de l'administration</li></ul>   |

**PIÈCE JOINTE N°2 AU RAPPORT SUR LES OUTILS DE  
PILOTAGE ET D'INFORMATION DES DÉGRÈVEMENTS ET  
ADMISSIONS EN NON-VALEUR D'IMPÔTS DIRECTS LOCAUX**

**DÉFINITIONS**

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. NOTIONS UTILISÉES</b>              | <b>65</b> |
| <b>II. SIGLES</b>                        | <b>66</b> |
| <b>III. GRANDS PROJETS INFORMATIQUES</b> | <b>68</b> |
| A. COPERNIC                              | 68        |
| B. CHORUS                                | 68        |

La présente pièce jointe contient dans un premier tableau les définitions des notions utilisées dans le rapport et ses annexes.

Les principales sources utilisées sont le mémento pratique Francis Lefebvre (édition 2005), le glossaire de la fiscalité directe locale du site Internet [www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr), le lexique figurant sur le site [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), la brochure pratique 2006 de la fiscalité directe locale établie à destination des services de la DGI, et, enfin, le lexique figurant sur le site privé [www.tax.com](http://www.tax.com)<sup>83</sup>.

La mission précise toutefois avoir réécrit ou simplifié certains éléments issus des sources documentaires pour rendre accessible l'ensemble des notions et sigles à un non-spécialiste de la fiscalité.

Un second tableau reprend la signification des sigles utilisés dans le rapport et les annexes. Pour certains d'entre eux, une explication complémentaire a été portée en regard.

Enfin, une troisième partie rappelle en quelques lignes les principales caractéristiques des grands projets informatiques COPERNIC et CHORUS.

Ces éléments n'ont aucune prétention à l'exhaustivité mais sont destinés à servir d'aide au lecteur.

## I. NOTIONS UTILISÉES

**Tableau 1 : Définitions des notions utilisées**

| Notion                    | Définition   |
|---------------------------|--|
| Abattement                | Diminution pratiquée sur le montant de la base imposable. L'abattement peut être de droit (ex. : abattement général de 16 % des bases de taxe professionnelle) ou facultatif selon la décision des collectivités et établissements publics locaux (ex. : abattement général à la base de l'habitation principale pour le calcul de la taxe d'habitation) |
| Admission en non-valeur   | Décision administrative de ne pas mettre en jeu la responsabilité du comptable en l'absence de recouvrement des articles (cf. <i>infra</i> ce mot) pour lesquels la dette du contribuable est manifestement irrécouvrable en raison de l'insolvabilité ou de la disparition de celui-ci  |
| Allocation compensatrice  | Allocation versée par l'État ( <i>via</i> les préfetures et les trésoreries générales) aux collectivités territoriales et à leurs groupements en compensation de pertes de recettes consécutives à des mesures d'exonération ou d'abattement prises par le législateur   |
| Article                   | Imposition d'un contribuable. Un rôle (cf. <i>infra</i> ce mot) est composé d'articles   |
| Assiette                  | Base de l'impôt. La taxe d'habitation et les taxes foncières sont assises sur la valeur locative cadastrale, selon diverses modalités. La taxe professionnelle est en principe assise sur la valeur locative des immobilisations corporelles passibles ou non d'une taxe foncière ou sur une fraction des recettes déclarées                             |
| Base d'imposition         | Synonyme d'assiette  |
| Certificat de dégrèvement | Document informant le contribuable de l'acceptation, totale ou partielle, d'un dégrèvement. En cas de refus de dégrèvement, on parle d'un avis de rejet, transmis par lettre recommandée, qui ouvre droit à la possibilité de saisir le tribunal administratif   |
| Chaîne de taxation        | Ensemble des opérations de collecte des informations permettant le calcul de l'impôt et l'édition des avis d'imposition  |
| Contentieux d'attribution | Contentieux spécifique aux taxes foncières portant sur l'erreur d'adresse ou de personne pour une propriété foncière. Entraîne une mutation de cote (cf. <i>infra</i> ce mot) en cas d'erreur sur la personne  |
| Cote                      | Synonyme d'article   |
| Cotisation                | Montant de l'impôt   |
| Dégrèvement               | Diminution totale ou partielle pratiquée sur le montant de l'impôt dû par le redevable. En matière d'impôts directs locaux, le dégrèvement n'affecte pas le produit versé par l'État aux collectivités   |
| Demande gracieuse         | Demande présentée par un contribuable en vue d'obtenir de l'administration fiscale une mesure de bienveillance portant abandon ou atténuation des impositions ou des pénalités mises à sa charge   |
| Diminution de base        | Ensemble des allègements portant sur la base (abattement et exonération cf. <i>supra</i> et <i>infra</i> ces mots)   |

<sup>83</sup> Site exploité par la SARL Bâtir™ technologies (RCS Paris B 434 018 305 – siège 36 avenue Hoche – 75008 Paris).

| Notion  | Définition  |
|---|---|
| Droit   | Somme à payer en principal. Synonyme d'impôt ou de cotisation. Est utilisé pour distinguer au sein des sommes dues le principal et les pénalités  |
| État 1259                                       | Document transmis par les services de l'administration aux collectivités territoriales afin de permettre à ces dernières de voter les taux des impôts locaux. Un exemple (commune d'Orvault – Loire-Atlantique) figure en fin de la présente pièce jointe   |
| Exonération                                     | Synonyme d'abattement, à une différence près : l'exonération peut être totale, c'est-à-dire conduire à un montant de base égal à zéro   |
| Fiscalité directe locale                        | Sous-ensemble de la fiscalité relatif aux quatre impôts directs locaux  |
| Frais de gestion de la fiscalité directe locale | Sommes prélevées sur les contribuables par l'État en contrepartie du coût de gestion de l'impôt qu'il assure pour le compte des collectivités (frais d'assiette et de recouvrement) et des dégrèvements et ANV qu'il octroie (frais de dégrèvements et non-valeurs). Ces frais sont égaux à 8 % des cotisations perçues par l'État au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements et se répartissent comme suit : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4,4 % pour les frais d'assiette ;</li> <li>- 3,6 % pour les frais de dégrèvements et ANV</li> </ul> Pour la taxe d'habitation, les 3,6 % ne sont dus que pour les résidences secondaires et il existe un prélèvement spécifique, assis sur la valeur locative, pour les logements dont la valeur locative excède un certain seuil |
| Impôts directs locaux                           | Terme générique désignant la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties   |
| Pénalités                                       | Sanctions infligées (intérêts de retard, majorations) par l'administration fiscale, pour compenser le préjudice subi par le Trésor du fait du paiement tardif de l'impôt ou de manquement du contribuable à ses obligations fiscales  |
| Réclamation contentieuse                        | Demande par laquelle un contribuable conteste auprès de l'administration le montant des impositions mises à sa charge, avant de porter le litige, le cas échéant, devant le juge de l'impôt (contentieux juridictionnel)  |
| Recouvrement                                    | Ensemble des mesures destinées à s'assurer du paiement de son impôt par le contribuable. Le recouvrement peut être amiable (paiement spontané du contribuable) ou contentieux (mesures de coercition prises par le comptable)   |
| Redevable                                       | Synonyme de contribuable  |
| Revenu fiscal de référence                      | Montant calculé au moment du calcul de l'impôt sur le revenu et qui sert notamment à calculer un des dégrèvements de la taxe d'habitation (plafonnement du montant de l'impôt par rapport au revenu)  |
| Rôle  | Les rôles sont les documents en vertu desquels les services du Trésor effectuent et poursuivent le recouvrement des impôts directs. Ils comprennent l'ensemble des articles. Les rôles doivent être homologués, c'est-à-dire revêtus de la formule qui les rend exécutoires. Le pouvoir d'homologation appartient en principe au préfet ; il peut être délégué au directeur des services fiscaux. Il existe des rôles généraux (regroupant la majorité des contribuables) et supplémentaires (émis pour corriger des omissions ou erreurs individuelles dans le rôle général).<br>On parle d'émission de rôle pour qualifier les opérations visant à établir les impositions qu'il contient   |
| Valeur locative ou valeur locative cadastrale   | L'assiette des impôts locaux est généralement constituée de la valeur locative du bien au titre duquel l'impôt est levé (ex. logement, terrain), c'est-à-dire le revenu qu'en tirerait le propriétaire s'il mettait ce bien en location. Pour les biens immobiliers entrant dans l'assiette des impôts locaux, la valeur locative est calculée à partir des éléments du cadastre, dont le fichier est tenu par les services fiscaux   |

*Source : Mission*

## II. SIGLES

**Tableau 2 : Signification et définition des sigles**

| Sigle | Signification   |
|-------|---|
| ANV   | Admission en non-valeur (cf. <i>supra</i> § I)  |
| BDRP  | Base de données des redevables professionnels : application de gestion des entreprises administrée par les SIE (cf. <i>infra</i> ce sigle)  |
| CCID  | Commission communale des impôts directs : ses membres sont désignés par le directeur des services fiscaux sur proposition du conseil municipal pour une durée identique au mandat du conseil municipal. Les commissaires doivent représenter équitablement les contribuables imposés respectivement à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la taxe professionnelle. La commission intervient dans les procédures d'évaluation des locaux de référence pour les taxes foncière bâtie et d'habitation et des tarifs par nature de culture ou de propriétés pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Son avis est demandé pour certaines décisions du conseil municipal concernant la fiscalité locale |
| CDI   | Centre des impôts : structure de base de gestion des particuliers au sein d'une DSF (cf. <i>infra</i> ce sigle). Divisées en plusieurs secteurs d'assiette, ces structures disposent également d'une ou plusieurs inspections de contrôle et d'expertise (ICE)  |
| CDIF  | Centre des impôts fonciers : structure de base de la gestion des valeurs locatives des immeubles. Divisé en secteurs fonciers   |
| CGI   | Code général des impôts   |
| DB    | Direction du budget (MINEFI –cf. <i>infra</i> ce sigle)   |

| Sigle    | Signification  |
|----------|--|
| DCTP     | Dotation de compensation de la taxe professionnelle : compensation des pertes de ressources entraînées par le plafonnement des taux de TP en 1983, la réduction de la fraction imposable des salaires, l'abattement général des bases de 16 % et la réduction des bases des créations d'établissements   |
| DGCL     | Direction générale des collectivités locales : direction du MIAT (cf. <i>infra</i> ce sigle), qui définit les règles de fonctionnement et d'organisation des collectivités locales et de leurs groupements, répartit les principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales, collecte et diffuse les données financières et statistiques relatives aux collectivités locales   |
| DGCP     | Direction générale de la comptabilité publique (ou « Trésor public »). Ses divisions territoriales sont les trésoreries générales dans chaque chef-lieu de département et les postes comptables qui lui sont rattachés (trésoreries ou paieries). La DGCP est en charge du recouvrement des impôts directs locaux et de l'impôt sur le revenu. Cette direction du MINEFI est également le comptable des collectivités locales  |
| DGE      | Direction des grandes entreprises : service commun de la DGI et de la DGCP en charge de l'assiette et du recouvrement des impôts dus par les 30 000 plus grandes entreprises imposables en France  |
| DGI      | Direction générale des impôts : les divisions territoriales sont les directions des services fiscaux (DSF cf. <i>infra</i> ce sigle) dans chaque chef-lieu de département et les services qui lui sont rattachés (CDI, SIE, CDIF – cf. <i>infra</i> et <i>supra</i> ces sigles). La DGI est en charge de l'établissement de l'assiette de l'ensemble des impôts directs locaux mais également des autres impôts (TVA ...). La DGI assure également le recouvrement de certains impôts professionnels (TVA, impôt sur les sociétés). Enfin, ses services contrôlent l'exactitude des déclarations des contribuables |
| DLF      | Direction de la législation fiscale : structure de la DGI, cette direction conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité   |
| DSF      | Les directions des services fiscaux sont situées dans chaque chef-lieu de département. La DSF a autorité sur les CDI, CDIF et SIE (cf. <i>infra</i> et <i>supra</i> ces sigles) du département   |
| ECF      | Personnes dites « économiquement faibles » exonérées de taxe d'habitation ou de taxe foncière en raison de leurs revenus modestes. Il s'agit de contribuables vivant seuls ou avec des personnes ne disposant pas de ressources supérieures à certains seuils  |
| EPCI     | Établissement public de coopération intercommunale : établissement public administratif regroupant plusieurs communes. Les différents EPCI sont les syndicats de communes, syndicats mixtes, communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines  |
| ERICA 3  | pour « Élaboration du registre informatisé du contentieux administratif » : application de consolidation des informations relatives au contentieux (cf. <i>supra</i> § I ce mot) géré par les services locaux de la DGI. Cette application est alimentée par les différentes applications de gestion   |
| ETP      | Équivalent temps-plein : unité de mesure de nombre d'agents sur la base d'un temps de travail annuel de 1 600 heures   |
| FDL      | pour « Fiscalité directe locale » : application informatique de la DGI recueillant l'ensemble des informations (fichier des collectivités, bases, taux votés) permettant notamment d'éditer les états 1259 (cf. <i>supra</i> § I ce mot) à destination des collectivités. Elle est en relation avec les applications REV et TP-CDA (cf. <i>infra</i> ces sigles)   |
| IFU      | Pour « interlocuteur fiscal unique » : structure de base du SIE (cf. <i>infra</i> ce sigle), composée d'agents polyvalents, constituant le point d'entrée unique pour les contribuables professionnels et exerçant l'ensemble des travaux de gestion courante en matière d'assiette et de recouvrement   |
| ILIAD-CX | Informatisation locale de l'inspection d'assiette et de documentation- contentieux : application des CDI (cf. <i>supra</i> ce sigle) servant à gérer les dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties. Interfacée avec l'application du contentieux ERICA 3 (cf. <i>supra</i> ce sigle)   |
| INSEE    | Institut national de la statistique et des études économiques  |
| LOLF     | Loi organique sur les lois de finances du 1 <sup>er</sup> août 2001  |
| LPF      | Livre des procédures fiscales : document complémentaire du CGI   |
| MAJIC 2  | Mise à jour des informations cadastrales : application de gestion des bases foncières, notamment des dégrèvements. Liée à l'application ERICA 3 (cf. <i>supra</i> ce sigle)  |
| MIAT     | Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire   |
| MINEFI   | Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie  |
| PDFDL    | Pôle départemental de fiscalité directe locale : structure des trésoreries générales en charge des questions de fiscalité directe locale et notamment de la communication des données fiscales aux collectivités.  |
| PVA      | Plafonnement de la valeur ajoutée : dégrèvement de taxe professionnelle calculé sur la base de ce solde comptable  |
| RAR      | pour « Restes à recouvrer » : application du recouvrement contentieux de la DGCP.  |
| REC      | acronyme de « Recouvrement » : application du recouvrement amiable de la DGCP.   |
| REV      | Cette application informatique recueille les informations concernant les bases des taxes foncières et de la taxe d'habitation et procède aux agrégats par collectivité. Ces agrégats sont ensuite transmis à l'application FDL (cf. ce sigle <i>supra</i> ) pour l'édition des états destinés aux collectivités  |
| RMI      | Revenu minimum d'insertion   |
| SDFDL    | Service départemental de la fiscalité directe locale : service des DSF en charge de la gestion de l'application FDL (cf. <i>supra</i> ce sigle)  |
| SIE      | Service des impôts des entreprises : structure des DSF   |
| TFB      | Taxe foncière sur les propriétés bâties : impôt dû par les propriétaires ou usufruitiers des immeubles bâtis (constructions mais aussi certains terrains et sols). La base d'imposition est le revenu net cadastral (égal à la moitié de la valeur locative cadastrale – cf. <i>supra</i> § I cette notion) auquel s'appliquent les taux votés par les différentes collectivités   |
| TFPNB    | Taxe foncière sur les propriétés non bâties : impôt établi chaque année sur les propriétés non bâties de toute nature  |

| Sigle  | Signification   |
|--------|---|
| TH     | Taxe d'habitation : imposition établie d'après la situation au 1 <sup>er</sup> janvier au nom des personnes physiques ou morales qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance à titre privatif des locaux imposables. L'imposition est calculée par application du taux voté par les différentes collectivités sur la valeur locative brute diminuée des abattements. Le calcul est également corrélé aux revenus (revenu fiscal de référence) du contribuable |
| TP     | Taxe professionnelle : due par les entreprises. La base d'imposition de cet impôt est constituée par la valeur locative des immobilisations corporelles destinées à l'exercice de la profession ou, pour certaines entreprises (professions libérales notamment), par une fraction des recettes. La taxe professionnelle est due pour l'année entière par le redevable qui exerce l'activité au 1 <sup>er</sup> janvier   |
| TP-CDA | Pour « taxe professionnelle-centre départemental d'assiette » : cette application informatique recueille les informations concernant les bases de taxe professionnelle de chaque entreprise et procède aux agrégats par collectivité. Ces agrégats sont ensuite transmis à l'application FDL (cf. <i>supra</i> ce sigle) pour l'édition des états destinés aux collectivités  |

*Source : Mission*

### III. GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

#### A. COPERNIC

Les différents services applicatifs et référentiels du système d'information fiscal COPERNIC doivent remplacer, à terme, de nombreuses applications informatiques existantes de la DGI et de la DGCP.

Le projet COPERNIC, porté par un service à compétence nationale éponyme créé en 2001, vise à mettre fin à un système d'information structuré par impôt et donc incapable de restituer une vue globale et cohérente des situations fiscales de chaque contribuable. Le déploiement de l'ensemble du projet, débuté en 2001, est prévu pour s'achever en 2009/2010.

La mise en place de COPERNIC vise à corriger les ruptures constatées au sein du système d'information actuel pour lui substituer un système fondé sur trois principes :

- système centré sur les personnes physiques ou morales ;
- rattachement à la personne d'une ou plusieurs obligations fiscales pouvant être datées dans le temps (occurrences fiscales « OCFI ») ;
- rattachement à chaque occurrence fiscale de l'ensemble des éléments de gestion : assiette, impositions, créances, paiement... .

À la différence du système actuel où chaque application possède ses propres données, le système d'information cible stockera indépendamment en un point unique, appelé référentiel, chacun des éléments (personne, OCFI, éléments de gestion). Chaque information sera accessible à l'ensemble des services applicatifs et pour tous les processus de gestion. De la même manière, chaque service applicatif fait appel à des nomenclatures uniques. Cette méthode permet une unicité du système d'information et une mise à jour dynamique des données.

Les différents liens « personne/OCFI/éléments de gestion » permettent ensuite de constituer le compte fiscal simplifié. Ce dernier, ainsi que plusieurs services applicatifs de COPERNIC, est déjà en service aujourd'hui.

Ce projet de grande ampleur, par nature évolutif, est fondé sur le développement d'une offre de services pour les usagers.

#### B. CHORUS

Le système d'information Chorus gèrera la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Il sera déployé dans toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'État d'ici la fin de la gestion 2009.

Chorus remplacera les applications interministérielles de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de comptabilité, ainsi que les applications ministérielles de gestion financière.

Le projet a pour objectif d'améliorer la performance et la transparence de la gestion publique :

- regroupement de tous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique ;
- conception au regard des dispositions de la LOLF ;
- mise en pratique de la mise à plat des procédures afin de les améliorer de façon significative ;
- utilisation d'un progiciel de gestion intégrée (PGI), outil fiable et éprouvé ;
- renforcement de la dématérialisation des données.

**PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT SUR LES OUTILS DE  
PILOTAGE ET D'INFORMATION DES DÉGRÈVEMENTS ET  
ADMISSIONS EN NON-VALEUR D'IMPÔTS DIRECTS LOCAUX**

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

Le premier tableau de la présente pièce jointe récapitule la liste des personnes rencontrées par la mission lors de ses investigations. Toutefois, ce dernier ne cite pas de manière exhaustive les collaborateurs interrogés lors d'investigations ponctuelles.

En revanche, le second tableau mentionne les noms et qualités de personnes avec lesquelles la mission s'est trouvée fréquemment ou longuement en contact téléphonique ou par courriel sans les avoir rencontrées lors des investigations.

**Tableau 1 : Liste des personnes rencontrées**

| Catégorie               | Ministère ou Direction        | Département | Nom   | Prénom                    | Structure   | Fonction   |                    |
|-------------------------|-------------------------------|-------------|---|---------------------------|---|--|--------------------|
| Parlementaires          |                               |             | MEHAIGNERIE   | Pierre                    | Commission des finances de l'Assemblée Nationale  | Président de la commission   |                    |
|                         |                               |             | CARREZ  | Gilles                    |   | Rapporteur général   |                    |
| Cabinets ministériels   | MINEFI                        |             | HEIM  | Philippe                  | Cabinet du ministre du budget et de la réforme de l'État  | Directeur de cabinet   |                    |
|                         |                               |             | THIBAUT   | Sophie                    |   | Conseiller technique   |                    |
|                         | MIAT                          |             | JALON   | Éric                      | Cabinet du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire                                       | Conseiller technique   |                    |
| Administration centrale | DGI                           |             | PARENT  | Bruno                     | Direction générale  | Directeur général  |                    |
|                         |                               |             | LIEB  | Jean-Pierre               | Service du contentieux  | Chef de service  |                    |
|                         |                               |             | MAZAURIC  | Vincent                   | Service de l'application  | Chef de service  |                    |
|                         |                               |             | ROUSSELET   | Bruno                     | Sous-direction M - Gestion de la fiscalité des particuliers, de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques | Sous-directeur   |                    |
|                         |                               |             | TALON   | Guillaume                 | Bureau M2 - Études, simulations et statistiques en matière fiscale  | Chef du bureau M2  |                    |
|                         |                               |             | PEROT   | Laurence                  |   | Adjoint du chef de bureau  |                    |
|                         |                               |             | BRIGANT   | Catherine                 | Bureau P1 - Gestion intégrée des impôts des professionnels  | Chef du bureau   |                    |
|                         |                               |             | CHAPAT  | Jean-Pascal               |   | Cellule taxe professionnelle   |                    |
|                         |                               |             | HUMEZ   | Jean-François             | Bureau M1 - Fiscalité des particuliers  | Cellule fiscalité directe locale   |                    |
|                         |                               |             | BREUILLET   | Christian                 |   |  |                    |
|                         | JULIEN                        | Yves        | Bureau SI4 - Application de la fiscalité des entreprises et du patrimoine | Adjoint du chef de bureau |   |  |                    |
|                         | MARTEL                        | Patrick     |   | Directeur divisionnaire   |   |  |                    |
|                         | DGCP                          |             |   | SOULIE                    | Bruno   | Sous-direction 5 - Secteur public local  | Sous-directeur     |
|                         |                               |             |   | EFFA                      | Etienne   | Sous-direction 4 - Recettes de l'État  | Sous-directeur     |
|                         |                               |             |   | VAUCHOT                   | Claude  | Bureau 5A - Pilotage et maîtrise d'ouvrage du système d'information                      | Chef de bureau     |
|                         |                               |             |   | ROUSSELLE                 | Renaud  |  | Chef de secteur    |
|                         |                               |             |   | BARRIOS                   | Annie   |  | Inspecteur         |
|                         | DB                            |             |   | DUBERTRET                 | Julien  | 1ère sous-direction - Politique budgétaire   | Sous-directeur     |
|                         |                               |             |   | VUILLEMIN                 | Alexis  | Bureau 1 BRE - Recettes et exécution budgétaire  | Chef de bureau     |
|                         |                               |             |   | MARTINEZ                  | Raphaël   |  | Rédacteur          |
|                         |                               |             |   | PHELEP                    | Arnaud  | Bureau 5 BIFLOM - Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire             | Chef de bureau     |
|                         | DLF                           |             |   | TERME                     | Christine   | Bureau C1 -Principes généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale | Chef de bureau     |
|                         | Secrétariat général du MINEFI |             |   | BASSERES                  | Jean  | Secrétariat général  | Secrétaire général |
| DGCL                    |                               |             | MORAUD  | Jean-Christophe           | Sous-direction des finances locales et de l'action économique   | Sous-directeur   |                    |
|                         |                               |             | KOUTCHOUK   | Alexandre                 | Bureau fiscalité directe locale   | Chef de bureau   |                    |

| Catégorie             | Ministère ou Direction | Département      | Nom               | Prénom                             | Structure  | Fonction                                     |                                      |
|-----------------------|------------------------|------------------|-------------------|------------------------------------|--|--|--------------------------------------|
| Services déconcentrés | DGI                    | Val-de-Marne     | ROCHE             | Jean-François                      | DSF  | Directeur des services fiscaux               |                                      |
|                       |                        |                  | ADLER             | Rosine                             | DSF - Division des affaires juridiques                 | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        |                  | COMBESCOT         | Jean-Loup                          | DSF - Division des impôts des entreprises              | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        |                  | VIDAL             | Martine                            | CDI de Créteil   | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        |                  | HOULES            | Philippe                           |  | Adjoint du responsable de centre             |                                      |
|                       |                        |                  | SUARD             | Gérard                             | CDIF Créteil II  | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        |                  | FORET             | Dominique                          | SIE de Créteil   | Comptable des impôts, receveur divisionnaire |                                      |
|                       |                        |                  | CLAIRAC           | Arnaud                             |  | Adjoint du comptable                         |                                      |
|                       |                        | Maine-et-Loire   | OLIVE             | Francis                            | DSF  | Directeur des services fiscaux               |                                      |
|                       |                        |                  | GUILLUY           | Jean-Claude                        |  | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        |                  | ECHCHELCH         | Hamid                              | DSF – Division du contentieux                          | Contrôleur principal                         |                                      |
|                       |                        |                  | REULIER           | André                              | DSF - Service départemental fiscalité directe locale   | Inspecteur                                   |                                      |
|                       |                        |                  | DRONIOU           | Patrick                            | CDI Angers Nord  | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        |                  | DEGUEN            | Antoine                            | SIE Angers Ouest                                       | Comptable des impôts                         |                                      |
|                       |                        |                  | CHABIRON          | Marie-Odile                        |  | Inspecteur                                   |                                      |
|                       |                        |                  | CLOEZ             | Denis                              | CDIF Angers  | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        | Loire-Atlantique | DU BOISGUEHENNEUC | Michel                             | DSF  | Directeur départemental                      |                                      |
|                       |                        |                  | GUISNEL           | Brigitte                           | DSF - Service juridique et des affaires régionales     | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        |                  | GUERINEAU         | Patrice                            | DSF - Fiscalité personnelle, foncière et patrimoniale  | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        |                  | JANTON            | Michèle                            | DSF - Service départemental fiscalité directe locale   | Responsable SDFDL                            |                                      |
|                       |                        |                  | LESCIEUX          | Monique                            | CDI Nantes Ouest                                       | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        |                  | MONTEL            | Dominique                          | SIE Nantes Nord-Est                                    | Comptable des impôts                         |                                      |
|                       |                        |                  | ANTZER            | Patrick                            | CDIF Nantes II   | Responsable de centre                        |                                      |
|                       |                        | Haute-Garonne    | MORVAN            | Michel                             | DSF  | Directeur départemental                      |                                      |
|                       |                        | Aveyron          | BASSET            | Roger                              | DSF  | Directeur divisionnaire                      |                                      |
|                       |                        | DGCP             | Seine-Saint-Denis | BALA                               | Ghyslaine  | Département informatique du Trésor           | Directeur                            |
|                       |                        |                  |                   | LAGARDETTE                         | Christian  |  | Chef du service liaison recouvrement |
|                       |                        |                  | Val-de-Marne      | DE GALLE                           | Bertrand   | Trésorerie générale                          | Trésorier-payeur général             |
|                       | GUILLOUET              |                  |                   | Sylvie                             | Chef des services du Trésor public                     |  |                                      |
|                       | LE BOUR                |                  |                   | Mickael                            | Fondateur de pouvoir assistant                         |  |                                      |
|                       | FIRTION                |                  |                   | Fabrice                            | Responsable pôle « observatoire des finances locales » |  |                                      |
|                       | MORA                   |                  |                   | Jacqueline                         | Trésorerie principale de Saint-Maur                    |  | Trésorier principal                  |
|                       | Maine-et-Loire         |                  | MARTIN            | Jean-Paul                          | Trésorerie générale                                    | Trésorier -payeur-général                    |                                      |
| ROCHER-CAMPAS         |                        |                  | Nathalie          | Trésorerie générale - Pôle FDL     | Responsable  |  |                                      |
| HAVARD-COLIN          |                        |                  | Isabelle          | Trésorerie générale – Service CEPL | Chef de service  |  |                                      |

- Rapport, pièce jointe n°3, page 74 -

| Catégorie             | Ministère ou Direction | Département                       | Nom                 | Prénom                               | Structure   | Fonction   |                        |
|-----------------------|------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------------------|---|--|------------------------|
| Services déconcentrés | DGCP                   | Maine-et-Loire                    | BERTHOME-MILLET     | Catherine                            | Trésorerie générale - Service comptabilité  | Chef de service  |                        |
|                       |                        |                                   | PERHIRIN            | Marc                                 | Trésorerie générale - Pôle recettes de l'État                                     | Chef de division                                       |                        |
|                       |                        |                                   | CHEDANNE            | Jean                                 | Trésorerie générale - Pôle CFD dépenses   | Chef de service  |                        |
|                       |                        |                                   | MOALIC              | Patrick                              | Trésorerie principale Angers-Ouest  | Trésorier principal                                    |                        |
|                       |                        | Loire-Atlantique                  | PENAUD              | Emmanuel                             | Trésorerie générale   | Directeur départemental                                |                        |
|                       |                        |                                   | REY                 | Patrick                              | Trésorerie générale - Service comptabilité  | Chef de service  |                        |
|                       |                        |                                   | BLONDEAU            | Laurence                             | Trésorerie générale - Service recouvrement  | Chef de service  |                        |
|                       |                        |                                   | MASSIAS             | Muriel                               | Trésorerie générale - Service recouvrement  | Adjointe service recouvrement                          |                        |
|                       |                        |                                   | BARRE-MEVEL         | Maryvonne                            | Trésorerie générale - Service dépense   | Responsable  |                        |
|                       |                        |                                   | BARBOTEAU           | François                             | Trésorerie générale - Service DEEF  | Adjoint au chef de service                             |                        |
|                       |                        |                                   | BELIN               | Gilles                               | Trésorerie générale - Service CEPL  | Adjoint du chef de service                             |                        |
|                       |                        |                                   | CALVEZ              | Marie-Elisabeth                      | Recette des finances de Saint-Nazaire - service CEPL                              | Chef de service  |                        |
|                       |                        | Haute-Garonne                     | LE FLOC'H-LOUBOUTIN | Hervé                                | Trésorerie générale   | Trésorier-payeur général                               |                        |
|                       |                        |                                   | PRIN-GUENON         | Anne                                 | Trésorerie générale - Département informatique                                    | Directeur  |                        |
|                       |                        |                                   | BLANC               | Jean-Luc                             | Trésorerie générale - Service DEEF  | Directeur  |                        |
|                       |                        |                                   | MARRE               | Daniel                               | Trésorerie générale - Service liaison recouvrement                                | Inspecteur   |                        |
|                       |                        | Aveyron                           | MIOMANDRE           | Sandrine                             | Trésorerie générale - Pôle fiscalité directe locale                               | Responsable  |                        |
|                       |                        |                                   | MEYER               | Katrin                               | Trésorerie générale   | Directeur départemental du Trésor public               |                        |
|                       |                        | Direction des grandes entreprises | POUJOL              | Jean-Luc                             | Trésorerie générale - Pôle fiscalité directe locale                               | Chargé de mission                                      |                        |
|                       |                        |                                   | MOUTIE              | Philippe                             | DGE   | Directeur  |                        |
|                       | ZOLLER                 |                                   | Yvon                | DGE                                  | Adjoint au directeur  |  |                        |
|                       | PEUCHOT                |                                   | Jean-Marie          | DGE - Poste comptable                | Trésorier   |  |                        |
|                       | KARSENTI               |                                   | Gérald              | DGE - Poste comptable                | Fondé de pouvoir du poste comptable   |  |                        |
|                       | TALLON                 |                                   | Alain               | DGE- Service des affaires juridiques | Directeur divisionnaire   |  |                        |
|                       | BOCHEL                 |                                   | Bruno               | DGE - IFU                            | Inspecteur départemental  |  |                        |
|                       | MADELMON               |                                   | Jean-Yves           | DGE - IFU                            | Inspecteur départemental  |  |                        |
|                       | Préfectures            |                                   | Val-de-Marne        | LAPOIX                               | Catherine   | Préfecture   | Sous-préfet à la ville |
|                       |                        |                                   |                     | MOËLO                                | Philippe  | Direction des relations avec les collectivités locales | Directeur              |
|                       |                        | PUIMERAT                          |                     | Christelle                           | Bureau des finances locales   | Chef de bureau   |                        |
|                       |                        | Maine-et-Loire                    | BIRONNEAU           | Jean-Claude                          | Préfecture  | Sous-préfet de Cholet, secrétaire général par intérim  |                        |
|                       |                        |                                   | PEPION              | Michel                               | Direction des relations avec les collectivités locales et de l'environnement      | Directeur  |                        |
|                       |                        |                                   | CHASTILLON          | Mélanie                              | Bureau des structures et des finances locales                                     | Agents   |                        |
|                       |                        |                                   | NAUD                | Marie-Thérèse                        |   |  |                        |
| FOURCHEREAU           |                        |                                   | Catherine           | Sous-préfecture de Cholet            | Secrétaire générale adjointe, chef du bureau des relations avec les collectivités |  |                        |

– Rapport, pièce jointe n°3, page 75 –

| Catégorie                                  | Ministère ou Direction | Département  | Nom                 | Prénom   | Structure  | Fonction  |
|--|------------------------|--|---------------------|--|--|---|
| Services déconcentrés                      | Préfecture             | Maine-et-Loire   | MARTIN              | Françoise  | Sous-Préfecture de Cholet - Bureau des affaires scolaires, du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité | Secrétaire administrative   |
|  |                        |  | NEVEU               | Laurent  | Sous-préfecture de Saumur  | Secrétaire général  |
|  |                        | Loire-Atlantique   | SUDRY               | Fabien   | Préfecture   | Secrétaire général  |
|  |                        |  | IDIER               | Daniel   | Bureau des dotations financières et de la fiscalité locale   | Chef de bureau  |
|  |                        |  | AUBRY               | Philippe   | Direction des collectivités locales et du contentieux  | Directeur   |
|  |                        |  | NATUREL             | Christine  |  | Agent   |
|  |                        |  | CALVEZ              | Geneviève  | Sous-préfecture de Saint-Nazaire - Bureau des collectivités  | Chef de bureau  |
|  |                        |  | LANNOU              | Jacques  | Sous-préfecture d'Ancenis  | Sous-préfet   |
|  |                        |  | PERROTIN            | Évelyne  | Sous-préfecture de Chateaubriant - Bureau des collectivités locales  | Agent   |
|  |                        |  | DUGRAVOT            | Philippe   | Sous-préfecture de Saint-Nazaire   | Secrétaire général  |
| GOULEAU                                    | Chantal                | Sous-préfecture d'Ancenis - Bureau des collectivités locales | Agent               |  |  |   |
| Élus locaux et fonctionnaires territoriaux |                        | Val-de-Marne   | JOSSE               | Alain  | Commune de Marolles-en-Brie  | Maire, président de la communautés de communes du plateau Briard          |
|  |                        |  | MARTIN              | Jacques  | Commune de Nogent-sur-Marne  | Maire   |
|  |                        |  | HARAN               | Olivier  |  | Directeur de cabinet  |
|  |                        |  | DUBOST              | Anne-Marie   | Commune de Vincennes   | Directeur financier   |
|  |                        |  | TASTET              | Fabien   | Commune de Créteil   | Directeur général adjoint aux finances, commande publique et informatique |
|  |                        |  | LABBEY              | Monique  |  | Directeur des finances  |
|  |                        |  | HUSCH               | Sophie   |  | Assistante budgétaire, chargée de l'observatoire fiscal                   |
|  |                        |  | BONESS              | Mara   | Commune du Perreux-sur-Marne   | Directeur général adjoint   |
|  |                        |  | SORET               | Isabelle   | Commune de Fresnes   | Adjointe service financiers   |
|  |                        |  | LALBAT              | Valérie  |  | Responsable du service financier  |
|  |                        | RYCKBOSCH  | Maitena             | Directeur général adjoint aux affaires financières |  |   |
|  |                        | Maine-et-Loire   | DESPAGNET           | André  | Commune d'Angers   | Adjoint aux finances  |
|  |                        |  | LAUCOIN             | Jean-Marie   |  | Directeur des finances  |
|  |                        |  | BUREAU              | Jean-Maurice                                       | Commune de Cholet  | Directeur général adjoint   |
|  |                        |  | LIVENAIS            | Bertrand   | Commune de Becon les Granits   | Adjoint au maire  |
|  |                        |  | CARRE               | Jean-François                                      | Saint Barthelemy d'Anjou   | Service des finances  |
| LEBOUCHZ                                   | Sébastien              |  | Saint Martin d'Arcé | Deuxième adjoint au maire                          |  |   |

– Rapport, pièce jointe n°3, page 76 –

| Catégorie                                  | Ministère<br>ou Direction | Département      | Nom         | Prénom        | Structure  | Fonction                        |
|--|---------------------------|------------------|-------------|---------------|--|---------------------------------|
| Élus locaux et fonctionnaires territoriaux |                           | Loire-Atlantique | DASSONVILLE | Yann          | Ville de Chateaubriant                             | Responsable finances            |
|  |                           |                  | LANIO       | Jean-Pierre   | Commune d'Orvault                                  | Adjoint aux finances            |
|  |                           |                  | MARIOT      | Patrick       |  | Directeur financier             |
|  |                           |                  | LEBOSSE     | Clément       | Commune de Treillières                             | Conseiller délégué aux finances |
|  |                           |                  | BOUTOUTE    | Thierry       | Commune de Nantes                                  | Directeur général adjoint       |
| Associations de contribuables              |                           |                  | TROMELIN    | Paul          | Association des usagers de l'administration (ADUA) | Président                       |
|  |                           |                  | TAFFIN      | Benoîte       | Contribuables associés                             | Porte-parole                    |
|  |                           |                  | D'ANDIGNÉ   | Charles-Henri | Journal « Le cri du contribuable »                 | Rédacteur                       |

*Source : Mission*

Outre les personnes précitées, la mission a également été en contact avec les responsables et agents figurant dans le tableau suivant.

**Tableau 2 : Liste des personnes contactées**

| Direction | Nom              | Prénom     | Structure   | Fonction  |
|-----------|------------------|------------|---|---|
| DGCP      | LAMBERT          | Michel     | Sous-direction 3  | Responsable du projet de centre éditique national du Trésor |
|           | VINCENT          | Marc       | Bureau 3C – Recouvrement de l'impôt   | Chef de projet REC/MEN                                      |
|           | DERU             | Georges    | Département informatique de Lyon  | Chef de projet RAR  |
|           | PLACE            | Jean-Eric  | Bureau 4A – Pilotage relations usagers  | Adjoint au chef de bureau                                   |
|           | GONTHIER-KERUZEC | Corinne    | Trésorerie générale de Loire Atlantique   | Responsable pôle FDL  |
|           | TOURNE           | Roland     | Pôle national de soutien au réseau – Fiscalité, intercommunalité, comptabilité  | Responsable du pôle   |
|           | BOYER            | Bénédicte  | Gestion du site Internet minefi.colloc.gouv.fr (structure commune avec le service de la communication)  | Webmaster   |
| DGI       | DUFAU            | Guilhem    | DSF de Loire-Atlantique – CDI Nantes Ouest  | Responsable de centre                                       |
|           | TEXIER           | Joël       | DSF du Maine-et-Loire – service des affaires juridiques   | Directeur divisionnaire                                     |
| DLF       | BONNARD          | Christophe | Bureau A – Coordination des projets de textes législatifs et réglementaires à caractère fiscal, relations avec le Parlement et le Conseil d'État, études et statistiques en matière fiscale | Chef de bureau  |
| DGME      | BOULIN           | Christelle | Service du développement de l'administration électronique – Coordination, pilotage et organisation du réseau administration électronique  | Animation du réseau des collectivités territoriales         |

*Source : Mission*

**PIÈCE JOINTE N°4 AU RAPPORT AU RAPPORT SUR LES  
OUTILS DE PILOTAGE ET D'INFORMATION DES  
DÉGRÈVEMENTS ET ADMISSIONS EN NON-VALEUR  
D'IMPÔTS DIRECTS LOCAUX**

**LISTE DES RECOMMANDATIONS ET  
ÉBAUCHE DE PLAN D'ACTION**

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....</b>   | <b>81</b> |
| <b>II. ÉBAUCHE DE PLAN D'ACTION.....</b>      | <b>86</b> |
| <b>III. ÉVALUATION DES GAINS EN ETP .....</b> | <b>89</b> |
| A. RAPPEL DE LA PROPOSITION .....             | 89        |
| B. MÉTHODE DE CALCUL.....                     | 92        |

La présente pièce jointe détaille, conformément à la procédure prévue pour les audits de modernisation, la liste des principales recommandations et les améliorations attendues de ces dernières (I).

Une ébauche de plan d'action (II) mentionne pour chaque proposition les contraintes identifiées, une estimation de la charge technique et juridique, les responsables de mise en œuvre et le calendrier.

Enfin, le chiffrage des gains en ETP fait l'objet d'une troisième partie.

## I. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le premier tableau détaille par objectif, les propositions, leurs modalités de mise en œuvre avec renvoi aux parties du rapport concernées et aux annexes. Le second tableau permet de visualiser les principales améliorations attendues des recommandations.

**Tableau 1 : Principales recommandations**

| Objectif de modernisation  | Proposition  | Modalités de mise en oeuvre   | Rapport                                |
|--|--|---|--|
| Doter l'État d'un outil de pilotage de la gestion des abattements, exonérations et dégrèvements  | 1. Améliorer la gestion qualitative des opérations hors rôle dans les services   | Modifier certaines applications informatiques de la DGI pour obtenir un niveau plus fin d'enregistrement des dégrèvements : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ amélioration de l'ergonomie de la table des motifs dans ILIAD-CX, modifications pour la taxe d'habitation ;</li> <li>➤ identification des dégrèvements à caractère technique ;</li> <li>➤ homogénéisation des motifs entre les applications de gestion ILIAD-CX, MAJIC2 et l'application du contentieux ERICA3.</li> </ul> | § II, B, 1, a                          |
|  |  | Envoyer une circulaire sensibilisant les services aux enjeux d'une utilisation appropriée des tables des motifs et prévoir des mesures de contrôle interne sur les motifs du contentieux  | § II, B, 1, b                          |
|  |  | Créer des outils statistiques de classification des dégrèvements, en particulier pour mieux définir la frontière entre dégrèvements législatifs et dégrèvements techniques  | § II, B, 1, d                          |
|  | 2. Doter les services de l'État d'outils de pilotage en confiant à la DGCP la réalisation d'un tableau de bord départemental | Réaliser à partir des données existantes un tableau de bord départemental : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ présentation des dégrèvements sur rôle et hors rôle par dispositif, à partir des données issues des chaînes de taxation, de l'application FDL et de l'application ERICA ;</li> <li>➤ affichage du taux de couverture des allocations compensatrices.</li> </ul>  | § II, B, 2, a<br>Annexe I<br>Annexe II |
| Produire à terme de manière automatisée un tableau de bord plus détaillé : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ analyse fine des dégrèvements hors rôle ;</li> <li>➤ agrégation des dégrèvements sur rôle et hors rôle.</li> </ul> |  | § II, B, 2, b   |  |
| Doter l'État d'un outil de   | 3. Entrer dans une démarche d'évaluation   | Créer des indicateurs d'impact associés aux principaux dégrèvements législatifs   | § II, B, 3                             |

– Rapport, pièce jointe n°4, page 82 –

| Objectif de modernisation   | Proposition   | Modalités de mise en oeuvre   | Rapport                      |
|---|---|---|------------------------------|
| pilotage de la gestion des abattements, exonérations et dégrèvements  | 4. Alléger les tâches manuelles   | Modifier certains états issus de l'application FDL pour rendre plus fluide le travail des services préfectoraux   | § II, B, 4                   |
| Rendre plus confiante la relation de l'État avec les collectivités en améliorant la qualité des informations transmises | 5. Restituer à chaque collectivité toutes les données la concernant, y compris les opérations hors rôle | Rattacher à chaque collectivité les opérations qui la concernent : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ventilation par collectivité du montant de chaque dégrèvement ;</li> <li>➤ modification des systèmes informatiques de la DGI et de l'article L 135 B du LPF pour rattacher chaque dégrèvement hors rôle à la collectivité concernée ;</li> <li>➤ chiffrage des admissions en non-valeur par impôt, au niveau du poste comptable.</li> </ul> | § III, B, 1, a               |
|   |   | Fournir aux collectivités à la fin de chaque cycle annuel d'imposition un document de bilan reprenant l'ensemble des opérations de taxation, y compris les rôles supplémentaires, les dégrèvements, les allocations compensatrices et les ANV   | § III, B, 1, b<br>Annexe III |
|   |   | Fournir aux collectivités l'échéancier de versement des allocations compensatrices  | § III, B, 1, c               |
|   |   | Adresser annuellement aux collectivités une fiche récapitulant les données dont elles peuvent avoir communication   | § III, B, 1, d               |
|   | 6. Améliorer la lisibilité des données communiquées   | Justifier les montants en fournissant les termes du calcul  | § III, B, 2, a               |
|   |   | Expliciter en des termes simples les différents dispositifs d'allègement  | § III, B, 2, b               |
|   |   | Soigner la présentation formelle des documents  | § III, B, 2, d               |

| Objectif de modernisation   | Proposition  | Modalités de mise en oeuvre   | Rapport        |
|---|--|---|----------------|
| Rendre plus confiante la relation de l'État avec les collectivités en améliorant la qualité des informations transmises | 7. Raccourcir les délais de communication des informations   | Simplifier le circuit de circulation « descendant » de l'état 1259 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ impression des états par les pôles FDL des trésoreries générales après « feu vert » des CSI fiscaux ;</li> <li>➤ envoi des états aux collectivités locales directement par la trésorerie générale (suppression des signatures du préfet et du DSF).</li> </ul>  | § III, B, 3, a |
|   |  | Diffuser les documents par messagerie électronique  | § III, B, 3, b |
|   |  | Communiquer les bases définitives de l'année dès la fin de la taxation, en même temps que l'envoi des avis d'imposition aux contribuables   | § III, B, 3, c |
|   | 8. Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts | Améliorer et promouvoir les trois sites Internet existants ( <a href="http://www.impots.gouv.fr">www.impots.gouv.fr</a> , <a href="http://www.colloc.minefi.gouv.fr">www.colloc.minefi.gouv.fr</a> , <a href="http://www.dgcl.interieur.gouv.fr">www.dgcl.interieur.gouv.fr</a> ) : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ amélioration de la fraîcheur des données disponibles ;</li> <li>➤ enrichissement par des données nouvelles et utiles : taux de couverture des allocations compensatrices, dégrèvements législatifs et techniques, prélèvements de l'État au titre des dégrèvements et ANV, admissions en non-valeur par poste comptable ;</li> <li>➤ accentuation de la promotion des sites : envoi aux services d'une circulaire décrivant les fonctionnalités des sites, mention des coordonnées des sites dans tous les courriers adressés aux collectivités territoriales ;</li> <li>➤ convergence entre les trois sites : co-maîtrise d'ouvrage sur le thème « fiscalité directe locale ».</li> </ul> | § III, B, 4, a |
|   |  | Mettre en place le « compte fiscal unique et interactif » de la collectivité : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ fonctionnalités dépassant celles de FDL : rassembler en un seul endroit toutes les données utiles aux collectivités (exonérations et abattements, allocations compensatrices, compte de concours financiers, dégrèvements, recouvrement de l'impôt, ANV, etc.), réaliser des simulations, échanger des données avec les services de l'État ;</li> <li>➤ participation des collectivités au financement du projet.</li> </ul>  | § III, B, 4, b |
|   | 9. Associer les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations avec l'État                             | Création de groupes de travail  | § III, B, 5    |

| Objectif de modernisation   | Proposition   | Modalités de mise en oeuvre   | Rapport                   |
|---|---|---|---------------------------|
| <p>Dans le programme budgétaire n°201, mettre en avant la politique publique d'effort fiscal de l'État en matière de fiscalité directe locale</p> | <p>10. Enrichir le programme en détaillant les différentes catégories de dégrèvements</p>   | Fournir des données relatives aux dégrèvements techniques   | § IV, B, 1                |
|   |   | Introduire des indicateurs de qualité de service mesurant la qualité de l'assiette  |                           |
|   |   | Rapprocher les montants des dégrèvements et des admissions en non-valeur du produit de l'impôt  |                           |
|   | <p>11. Améliorer l'information transversale au sein du projet de loi de finances</p>  | <p>Introduire dans l'annexe sur l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales des données relatives aux exonérations, dégrèvements et admissions en non-valeur</p>                     | § IV, B, 2                |
|   | <p>12. Évoluer vers un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale »</p>  | Énoncer des objectifs de politique publique   | § IV, B, 3                |
| Inclure le programme dans le périmètre de la norme de dépense sous contrainte   |   |   |                           |
| <p>Faire de l'avis d'imposition un vecteur d'information sur la politique d'allègement de l'impôt</p>   | <p>13. Rendre plus explicites les différents supports d'information</p>   | Justifier chaque montant  | § V, B, 1, a<br>Annexe IV |
|   |   | Expliquer en quoi consistent les différents dispositifs d'allègement  | § V, B, 1, b              |
|   |   | Introduire des mentions mettant au premier plan les collectivités, en tant que bénéficiaires de l'impôt   | § V, B, 1, c              |
|   |   | Communiquer au contribuable le montant de la diminution d'impôt dont il bénéficie, du fait des abattements et exonérations, en distinguant entre les décisions respectives de l'État et des collectivités | § V, B, 1, d              |
|   |   | Distinguer entre les deux catégories de prélèvement et les identifier comme taxes perçues par l'État  | § V, B, 1, e              |
|   |   | Utiliser des termes et formulations relevant du langage courant   | § V, B, 1, f              |
|   |   | Profiter des évolutions éditoriales pour mettre en œuvre les améliorations proposées  | § V, B, 1, g              |
|   | <p>14. Informer le contribuable dont le montant d'impôt à payer devient nul</p>   | <p>Adresser un document aux contribuables dont le montant d'impôt local à payer est devenu nul, d'une année à l'autre</p>   | § V, B, 2                 |
| <p>15. Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés</p>   | <p>Au sein des structures de concertation existantes, développer la participation concrète des associations de contribuables à la conception des supports</p> | § V, B, 3   |                           |

*Source : Mission*

**Tableau 2 : Principales améliorations qualitatives attendues des recommandations**

| Amélioration attendue  | Propositions correspondantes   | Principaux bénéficiaires |        |               |           |              | Amélioration attendue (*) | Indicateur(s) de mesure envisageable(s)  |
|--|--|--------------------------|--------|---------------|-----------|--------------|---------------------------|--|
|  |  | Services                 | Agents | Collectivités | Parlement | Contribuable |                           |  |
| Meilleure connaissance des dégrèvements notamment hors rôle, favorisant le pilotage par l'État, un meilleur éclairage du débat parlementaire et une information complète des collectivités | 1. Améliorer la gestion qualitative des opérations hors rôle dans les services   | X                        |        |               |           |              | 7                         | Proportion des dégrèvements identifiés comme étant à caractère technique<br>Écart du niveau de finesse de la classification, entre les dégrèvements sur rôle et les dégrèvements hors rôle |
|  | 2. Doter les services de l'État d'outils de pilotage en confiant à la DGCP la réalisation d'un tableau de bord départemental |                          |        |               |           |              |                           |  |
|  | 3. Entrer dans une démarche d'évaluation   |                          |        |               |           |              |                           |  |
|  | 5. Restituer à chaque collectivité toutes les données la concernant, y compris les opérations hors rôle                      |                          |        |               |           |              | 2                         |  |
|  | 10. Enrichir le programme en détaillant les différentes catégories de dégrèvements   |                          |        | X             | X         |              | 5                         |  |
|  | 12. Évoluer vers un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale »                    |                          |        |               |           |              |                           |  |
| Réduction des délais de transmission des informations délivrées aux collectivités  | 7. Raccourcir les délais de communication des informations   | X                        |        | X             |           |              | 3                         | Délai moyen de transmission des informations, par catégorie de documents   |
|  | 8. Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts | X                        |        |               |           | X            | 5                         |  |
| Meilleure appréhension de l'information pour le parlementaire, les collectivités et le contribuable  | 6. Améliorer la lisibilité des données communiquées  |                          |        |               |           |              | 6                         | Réponses des utilisateurs concernés à des enquêtes de satisfaction   |
|  | 9. Associer les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations avec l'État                             |                          |        |               |           |              |                           |  |
|  | 11. Améliorer l'information transversale au sein du projet de loi de finances  |                          |        |               | X         |              |                           |  |
|  | 13. Rendre plus explicites les différents supports d'information   |                          |        |               |           |              |                           |  |
|  | 14. Informer le contribuable dont le montant d'impôt à payer devient nul   |                          |        |               |           | X            |                           |  |
| 15. Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés   |  |                          |        |               |           |              |                           |  |
| Allègement de certaines tâches administratives   | 8. Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts | X                        | X      | X             |           |              | 7 & 8                     | Temps de travail épargné du fait de la suppression de tâches évitables   |
|  | 4. Alléger les tâches manuelles  |                          |        |               |           |              | 8                         |  |

Source : Mission

- (\*) :
- (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
  - (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
  - (3) Simplification des procédures
  - (4) Réduction des délais de traitement
  - (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat

- (6) Meilleur accès à l'information
- (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'État
- (8) Amélioration des conditions de travail des agents
- (9) Autres (à préciser)

La nature des améliorations attendues de la mise en œuvre des propositions appelle les précisions suivantes.

La proposition n° 5 (restituer à chaque collectivité toutes les données la concernant) a été considérée comme relevant d'une adaptation des missions de l'État dans la mesure où il s'agit par cette proposition de satisfaire, dans le cadre d'une relation de prestation, un besoin exprimé par les collectivités territoriales qui n'a pas trouvé de réponse jusqu'alors.

La proposition n° 8 (investir dans la dématérialisation) doit permettre l'amélioration de l'information des collectivités mais également la suppression de certaines tâches matérielles comme l'édition et l'envoi de documents. Dans cette mesure, cette proposition figure à deux reprises avec trois natures différentes d'améliorations attendues :

- pour les collectivités, la réalisation de cette proposition correspond à une modernisation des structures de l'État ;
- pour les agents et les services, cette proposition correspond à un renforcement des capacités de pilotage de l'État, d'une part, et, d'autre part, à une amélioration des conditions de travail des agents par la suppression de tâches purement matérielles.

Enfin, les propositions n° 10 (enrichir le programme budgétaire n° 201 en détaillant les différentes catégories de dégrèvements) et n° 12 (évoluer vers un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale ») ont été considérées comme relevant de la modernisation du fonctionnement des structures de l'État.

## **II. ÉBAUCHE DE PLAN D'ACTION**

La présente proposition de plan d'action résulte d'une première approche des contraintes inhérentes à la réalisation des propositions, à la suite de divers échanges entre la mission et les directions.

Pour cette première évaluation de la charge technique et juridique des propositions, la mission propose de retenir les critères suivants :

- meilleure utilisation des systèmes existants : charge légère ;
- modification limitée de systèmes d'informations ou de procédures : charge intermédiaire ;
- création de nouveaux systèmes d'information ou de nouvelles procédures : charge lourde.

**Tableau 3 : Proposition de plan d'action**

| <b>Proposition</b>   | <b>Contraintes</b>   | <b>Charge technique et juridique de la proposition</b> | <b>Responsable de la mise en œuvre</b>            | <b>Calendrier de mise en œuvre</b>   |
|--|--|--|---|--|
| 1. Améliorer la gestion qualitative des opérations hors rôle dans les services   | Modification de systèmes informatiques de gestion des dégrèvements et du contentieux avec harmonisation des motifs | Intermédiaire  | DGI   | À déterminer   |
| 2. Doter les services de l'État d'outils de pilotage en confiant à la DGCP la réalisation d'un tableau de bord départemental | À terme, modification de systèmes informatiques pour permettre une automatisation des éditions                     | Intermédiaire  | DGCP  | 2007 pour la réalisation du tableau de bord départemental à partir de l'existant ;<br>À déterminer pour la production automatisée du tableau de bord |
| 3. Entrer dans une démarche d'évaluation   | -  | Légère   | DGI et DGCP                                       | 2007   |
| 4. Alléger les tâches manuelles  | Modification des états d'une application existante fragile   | Intermédiaire  | DGI (concertation avec la DGCP et la DGCL)        | 2007   |
| 5. Restituer à chaque collectivité toutes les données la concernant, y compris les opérations hors rôle                      | Modification de systèmes informatiques de gestion avec création de nouvelles agrégations de données                | Lourde   | DGI (en concertation avec la DGCP)                | A déterminer   |
| 6. Améliorer la lisibilité des données communiquées  | -  | Légère   | DGCP (en concertation avec la DGI)                | 2007   |
| 7. Raccourcir les délais de communication des informations   | Nécessité de préserver la fiabilité des bases prévisionnelles, notamment de taxe professionnelle                   | Légère   | DGI et DGCP                                       | 2007   |
| 8. Investir dans la dématérialisation pour améliorer la diffusion de l'information, réduire les délais et abaisser les coûts | Amélioration des sites Internet  | Intermédiaire  | DGCP  | 2007   |
|  | Création d'un système informatique nouveau (compte fiscal)   | Lourde   |   | À déterminer dès maintenant, en raison de la réalisation prochaine du silo de données  |
| 9. Associer les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations avec l'État                             | -  | Légère   | DGCL (en concertation avec la DGI et la DGCP)     | Groupe de travail en 2007  |
| 10. Enrichir le programme en détaillant les différentes catégories de dégrèvements   | -  | Légère   | Direction du budget (en concertation avec la DGI) | 2007 (pour le PLF 2008)  |
| 11. Améliorer l'information transversale au sein du projet de loi de finances  | -  | Légère   | Direction du budget                               |  |

– Rapport, pièce jointe n°4, page 88 –

| <b>Proposition</b>  | <b>Contraintes</b>   | <b>Charge technique et juridique de la proposition</b> | <b>Responsable de la mise en œuvre</b> | <b>Calendrier de mise en œuvre</b>  |
|---|--|--|--|---|
| 12. Évoluer vers un programme « effort de l'État en matière d'allègement de la fiscalité directe locale » | Modification de périmètre budgétaire   | Lourde   | DGI, DGCP et direction du budget       | À déterminer  |
| 13. Rendre plus explicites les différents supports d'information  | Contraintes liées à l'existence de formulaires pré-imprimés  | Intermédiaire  | DGI et DGCP                            | Expérimentation en 2008 à la mise en place du centre éditique (cf. rapport, note de bas de page 60) |
| 14. Informer le contribuable dont le montant d'impôt à payer devient nul                                  | Procédure à créer dans la chaîne de taxation (comparaison de l'impôt de l'année N par rapport à l'impôt N-1) | Intermédiaire  | DGI                                    |   |
| 15. Associer les contribuables à la conception des supports qui leur sont destinés                        | -  | Légère   | DGI et DGCP                            | Groupe de travail en 2007   |

*Source : Mission*

### III. ÉVALUATION DES GAINS EN ETP

La mission n'a pu chiffrer de manière précise que le seul gain de deux ETP au plan national.

La présente partie expose la méthode de calcul ayant permis de déterminer ce chiffre.

#### A. Rappel de la proposition

La proposition consiste à modifier les états issus de l'application FDL, exploités dans le cadre du versement des allocations compensatrices (proposition n° 4).

Ces états dont un exemple figure ci-dessous, sont édités par la DGI et transmis au préfet du département.

**Illustration 1 : Exemple d'état FDL pour le versement des allocations (taxe professionnelle)**

| COMMUNES   |                                | TAUX D'IMPOSITION DE TAXE PROFESSIONNELLE DE 1986 X 0,960 |           | REDUCTION DE MOITIE DES BASES DES ETABL. CREEES DANS LES R.G. DE 2006 ET LES R.S. EN 2005 |              | MONTANT BRUT DE L'ALLOCATION | MONTANT DES RECETTES FISCALES PERCUES AU TITRE DE 2005 | REFACTION DE 2% | MONTANT DE L'ALLOCATION A VERSER POUR 2006 (Col. 7 - Col. 9) |
|--|--------------------------------|---|-----------|---|--------------|------------------------------|--|-----------------|--|
| MOYENNE NATIONALE DES BASES DE T.P. PAR HABITANT : ENSEMBLE DES COMMUNES | MOYENNE DES BASES PAR HABITANT | COMMUNES  | SYNDICATS | BASES BRUTES  | BASES NETTES | (Col. 6 X (C.3+C.4))         |  |                 |  |
| 1  | 2                              | 3   | 4         | 5   | 6            | 7                            | 8  | 9               | 10   |
| 1 473  |                                |   |           |   |              |                              |  |                 |  |
| 018 BALSCHWILLER   | 146                            | 10,25   |           | 132   | 0            | 0                            |  |                 | 0  |
| 019 BALTZENHEIM  | 2583                           | 7,17  |           | 0   | 0            | 0                            | 233165   | 4663            | 0  |
| 020 BANTZENHEIM #  | 0                              | 0   | 0         | 0   | 0            | 0                            |  | 0               | 0  |
| 021 BARTENHEIM   | 1350                           | 17,13   |           | 4574  | 3842         | 658                          |  |                 | 658  |
| 022 BATTENHEIM #   | 0                              | 0   | 0         | 0   | 0            | 0                            |  | 0               | 0  |
| 023 BEBLENHEIM   | 653                            | 8,27  | 0.54600   | 16  | 13           | 1                            |  |                 | 1  |
| 024 BELLEMAGNY   | 8                              | 4,01  |           | 478   | 402          | 16                           |  |                 | 16   |
| 025 BENDORF  | 143                            | 9,65  |           | 0   | 0            | 0                            |  |                 | 0  |
| 026 BENNWIHR   | 2625                           | 9,29  | 0.49500   | 197348  | 165772       | 16221                        | 735754   | 14715           | 1506   |
| 027 BERENTZWILLER  | 113                            | 14,34   |           | 0   | 0            | 0                            |  |                 | 0  |
| 028 BERGHEIM   | 5812                           | 12,02   | 0.58800   | 112520  | 94517        | 11917                        | 2304680  | 46094           | 0  |
| 029 BERGHOLTZ  | 319                            | 8,68  | 2.41000   | 5790  | 4628         | 513                          |  |                 | 513  |
| 030 BERGHOLTZ ZELL   | 632                            | 6,80  | 1.13000   | 2170  | 1823         | 145                          |  |                 | 145  |
| 031 BERNWILLER   | 224                            | 16,74   |           | 198   | 166          | 28                           |  |                 | 28   |
| 032 BERRWILLER #   | 0                              | 0   | 0         | 0   | 0            | 0                            |  | 0               | 0  |
| 033 BETTENDORF   | 77                             | 10,09   |           | 627   | 527          | 53                           |  |                 | 53   |

+ COMMUNES ELIGIBLES AU FONDS DE SOLIDARITE DE LA REGION D'ILE DE FRANCE  
 ++ COMMUNES DONT LE NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX EST SUPERIEUR AU SEUIL  
 # COMMUNES MEMBRES D'UNE COMMUNAUTE A TAUX TP UNIQUE (sauf SAN)

Source : DGI (bureau M1)

L'ensemble de ces états doit être retraité par les préfetures afin de produire des arrêtés par impôt, compte, catégorie de collectivités et période couverte (année entière, mois échus et mensualités à échoir par commune).

Le tableau suivant est un document de travail de la préfecture du Val-de-Marne destiné à la préparation des arrêtés de versement des allocations compensatrices aux collectivités.



- Rapport, pièce jointe n°4, page 91 -

| Collectivités bénéficiaires               | TH  | TFB                | TFB   | TFNB         | TFB                | TFB              | Taxe professionnelle   |   |                                    |                  |                    |                       | Total               |
|---|---|--------------------|---|--------------|--------------------|------------------|--|---|------------------------------------|------------------|--------------------|-----------------------|---------------------|
|   | 466-725N  | 466-725N           | 466-725N  | 466-725N     | 466-725N           | 466-725N         | 466-723N   | 466-725N                                  | 466-725N                           | 466-725N         | 466-725N           | 466-725N              |                     |
|   | Exonérations des personnes de condition modeste |                    | Exonérations des constructions nouvelles et logements sociaux |              | ZUS                | ZFU              | Total DCTP   | Autres exonérations de TP                 |                                    |                  |                    |                       |                     |
|   |   |                    |   |              |                    |                  | Plafonnement taux TP 83<br>Réduction Salaire abattement 16 % | Réduction 50 % bases création € établisst | Réduction progressive des recettes | ZRU              | ZFU                | Entreprises équestres |                     |
| Rungis                                    | 3 408 €   | 1 153 €            |   |              |                    |                  | 354 769 €  |   | 14 498 €                           |                  |                    |                       | 373 828 €           |
| Saint-Mande                               | 130 790 €                                       | 32 878 €           |   |              |                    |                  | 214 404 €  | 14 198 €                                  | 168 893 €                          |                  |                    |                       | 561 163 €           |
| Saint-Maur                                | 652 229 €                                       | 122 855 €          |   |              |                    |                  | 818 829 €  | 64 570 €                                  | 487 064 €                          |                  |                    |                       | 2 145 547 €         |
| Saint-Maurice                             | 111 811 €                                       | 11 890 €           |   |              |                    |                  | 81 506 €   | 43 823 €                                  | 61 179 €                           |                  |                    |                       | 310 209 €           |
| Santeny                                   | 13 774 €  | 2 035 €            |   | 26 €         |                    |                  | 26 800 €   |   | 9 204 €                            |                  |                    |                       | 51 839 €            |
| Sucy-en-Brie                              | 342 254 €                                       | 43 950 €           |   | 171 €        |                    |                  | 152 267 €  |   |                                    |                  |                    |                       | 538 642 €           |
| Thiais                                    | 178 597 €                                       | 24 082 €           |   |              |                    |                  | 464 178 €  |   | 86 281 €                           |                  |                    |                       | 753 138 €           |
| Valenton                                  | 134 281 €                                       | 9 722 €            |   |              | 94 679 €           |                  | 201 257 €  | 33 256 €                                  | 35 006 €                           |                  |                    |                       | 508 201 €           |
| Villemecresnes                            | 63 116 €  | 14 694 €           |   |              |                    |                  | 22 410 €   | 5 414 €                                   | 42 401 €                           |                  |                    |                       | 148 035 €           |
| Villejuif                                 | 589 704 €                                       | 72 778 €           |   |              |                    |                  | 2 020 741 €  |   |                                    |                  |                    |                       | 2 683 223 €         |
| Villeneuve-le-Roi                         | 226 550 €                                       | 43 065 €           |   |              | 53 205 €           |                  | 502 189 €  | 277 386 €                                 | 90 441 €                           |                  |                    | 943 €                 | 1 193 779 €         |
| Villeneuve-Saint-Georges                  | 337 600 €                                       | 27 983 €           |   |              | 218 148 €          |                  | 464 506 €  | 12 038 €                                  | 98 465 €                           |                  |                    |                       | 1 158 740 €         |
| Villiers-sur-Marne                        | 322 241 €                                       | 48 504 €           |   |              | 162 525 €          |                  | 152 627 €  | 146 301 €                                 | 113 010 €                          | 42 086 €         |                    |                       | 987 294 €           |
| Vincennes                                 | 231 399 €                                       | 58 240 €           |   |              |                    |                  | 330 233 €  | 47 529 €                                  | 322 900 €                          |                  |                    |                       | 990 301 €           |
| Vitry-sur-Seine                           | 770 379 €                                       | 113 165 €          |   |              | 552 076 €          | 45 461 €         | 2 862 613 €  | 202 044 €                                 | 250 495 €                          | 45 127 €         | 423 930 €          |                       | 5 265 290 €         |
| <i>Sous-total communes</i>                | <i>12 272 761 €</i>                             | <i>1 754 548 €</i> | <i>577 022 €</i>  | <i>306 €</i> | <i>4 025 465 €</i> | <i>77 440 €</i>  | <i>29 924 396 €</i>  | <i>1 441 301 €</i>                        | <i>3 696 587 €</i>                 | <i>250 972 €</i> | <i>1 013 082 €</i> | <i>16 174 €</i>       | <i>55 050 054 €</i> |
| Département Val de Marne                  | 4 912 790 €                                     | 732 181 €          |   |              |                    | 32 581 €         | 11 345 784 €   | 1 145 260 €                               | 2 852 557 €                        | 134 439 €        | 339 447 €          | 7 813 €               | 21 502 852 €        |
| CA Plaine Centrale                        |   |                    |   |              |                    |                  |  | 306 059 €                                 | 724 098 €                          | 85 431 €         |                    |                       | 1 115 588 €         |
| CA Vallée de la Marne                     |   |                    |   |              |                    |                  |  | 42 395 €                                  | 526 467 €                          |                  |                    |                       | 568 862 €           |
| CA Haut Val de Marne                      |   |                    |   |              |                    |                  |  | 57 650 €                                  | 482 756 €                          | 11 341 €         | 21 213 €           |                       | 572 960 €           |
| CA Val de Bièvre                          |   |                    |   |              |                    |                  |  | 478 119 €                                 | 752 785 €                          |                  |                    |                       | 1 230 904 €         |
| CC Plateau Briard                         |   |                    |   |              |                    |                  |  |   |                                    |                  |                    | 137 €                 | 137 €               |
| <i>Sous-total EPCI à fiscalité propre</i> |   |                    |   |              |                    |                  |  | 884 223 €                                 | 2 486 106 €                        | 96 772 €         | 21 213 €           | 137 €                 | 3 488 451 €         |
| <b>Total général</b>                      | <b>17 185 551 €</b>                             | <b>2 486 729 €</b> | <b>577 022 €</b>  | <b>306 €</b> | <b>4 025 465 €</b> | <b>110 021 €</b> | <b>41 270 180 €</b>  | <b>3 470 784 €</b>                        | <b>9 035 250 €</b>                 | <b>482 183 €</b> | <b>1 373 742 €</b> | <b>24 124 €</b>       | <b>80 041 357 €</b> |

La proposition de la mission consiste à modifier les états de l'application FDL pour les rendre directement exploitables par les services préfectoraux.

La mission propose qu'une coordination au niveau central des administrations concernées (DGI, DGCP, DGCL) permette d'éviter que ne perdurent des problèmes de communication de ce type entre les préfetures et les services du MINEFI.

## **B. Méthode de calcul**

Les trois préfetures du Val-de-Marne, du Maine-et-Loire et de Loire-Atlantique ont été interrogées par la mission sur le temps agent nécessaire pour procéder aux retraitements.

Sur la base de la réponse de la préfeture du Maine-et-Loire<sup>84</sup>, la mission a retenu un temps d'exploitation de 4 jours pour un ETP.

Ainsi, le calcul permet de déterminer pour l'ensemble des préfetures un temps total de 400 jours (4 jours x 100 préfetures) qui représentent, sur la base d'un temps de travail d'un agent à 38h30 hebdomadaires<sup>85</sup> soit 7h42 par jour, un total de 3 080 heures.

Le temps de travail annuel est de 1 600 heures par an. On obtient donc 1,925 ETP que la mission arrondit à deux ETP.

---

<sup>84</sup> Temps d'exploitation des documents DSF : 4 jours pour le contrôle et la saisie (par un agent travaillant à 80 %).

<sup>85</sup> Ce temps de travail est celui majoritairement choisi (25,5 % des effectifs) par les agents de la fonction publique (source : fascicule « Fonction publique - Chiffres-clés 2005 » DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation - enquête sur le temps de travail en 2003).

**CONTRADICTION**

## **PROPOS LIMINAIRE DE LA MISSION**

Le rapport et ses pièces jointes ont été transmis pour contradiction le 23 octobre 2006 aux directions suivantes :

- direction générale des impôts ;
- direction générale de la comptabilité publique ;
- direction générale des collectivités locales ;
- direction du budget.

Le délai de réponse, initialement fixé au 30 octobre 2006, a été prolongé par courriel au jeudi 2 novembre 2006 au soir.

À la date du vendredi 3 novembre, seule la DGCP avait adressé une réponse définitive. Ce document est présenté ci-après.

La direction du budget a adressé deux messages d'observations et de questions<sup>86</sup> à la mission sans que ces documents puissent être considérés comme une réponse définitive.

La DGI et la DGCL n'ont transmis à ce stade aucun élément en réponse.

Dès lors, la mission a fait le choix de répondre de manière globale et cohérente à l'ensemble des contributions reçues dans le cadre de la procédure de contradiction. Elle publiera donc, dès réception de l'ensemble des réponses au rapport, ses éventuelles nouvelles observations<sup>87</sup>.

Par ailleurs, les différentes annexes du rapport, qui seront diffusées ultérieurement, feront également l'objet alors d'une contradiction qui sera publiée dans le présent document.

---

<sup>86</sup> Messages des jeudi 2 novembre de la 1<sup>re</sup> sous-direction (bureau 1 BRE – Recettes et exécution budgétaire) et vendredi 3 novembre de la 5<sup>e</sup> sous-direction (bureau 5 BCL – Bureau des collectivités locales).

<sup>87</sup> La mission a malgré tout procédé à des rectifications mineures de forme (alignement de paragraphes, élimination d'espaces doubles...) sans aucune conséquence sur le fond du texte.

**RÉPONSE DE LA DGCP**

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Paris, le 27 octobre 2006

5<sup>ÈME</sup> SOUS-DIRECTION

BUREAU 5A

4<sup>ÈME</sup> SOUS-DIRECTION

BUREAU 4A

139, RUE DE BERCY

TÉLÉDOC : 626

75572 PARIS CEDEX 12

**NOTE**

A l'attention de M. Havard Henri

Inspecteur des Finances

Affaire suivie par :

- Claude VAUCHOT, chef du Bureau 5A
- Marc JUNG, Bureau 4A

Téléphone : 01 53 18 98

Télécopie : 01 53 18 36 67

Mél. : claude.vauchot@cp.finances.gouv.fr

**OBJET** : Observations sur le rapport provisoire de l'audit « remboursements et dégrèvements sur les impôts directs locaux »

Cette note expose les premières remarques que suscitent les préconisations formulées dans le rapport d'audit en faisant référence à leur agencement dans le plan d'actions annexé.

2/ Doter les services de l'Etat d'outils de pilotage

Réaliser un tableau de bord départemental au 31 mars N+1 sur la campagne d'impôts locaux de N à partir des données existantes : cela suppose, indépendamment du plan de charge des DIT de développement, de s'assurer que l'extraction FDL « BASTOS » reprend bien les données nécessaires. Sous ces deux réserves, le premier niveau d'une restitution automatisée est possible à court terme.

Le calendrier « 2007 » est cependant très optimiste, car les opérations de recettes sont généralement lourdes à mener. De plus dans le même temps le secteur FDL du bureau 5A aura à mener à bien l'industrialisation de BASTOS.

Il convient cependant indépendamment du point précédent d'enrichir les informations fiscales disponibles des éléments relatifs aux dégrèvements qui ne sont pour l'instant pas disponibles, ce chantier concerne exclusivement la DGI.

Par ailleurs, la conduite d'un cahier des charges sur ce sujet suppose de pouvoir disposer d'une expertise DGI, notamment sur les allocations compensatrices (bureaux M1 et M2).

S'agissant de l'automatisation ultérieure de ce tableau de bord et de son contenu à terme détaillé nous serons dans une chaîne dont la réalisation du produit final sera dépendante de l'évolution des prestations amont (identification et agrégation des dégrèvements législatifs/techniques, dégrèvement sur rôles/hors rôles / collectivités impactées et ANV dans le même schéma).

#### 5/ Restituer à chaque collectivité toutes les données la concernant

Rattacher à chaque collectivité les opérations qui la concernent : chiffrage des admission en non valeur/impôt local/poste comptable.

Comme déjà indiqué à la mission, le chaînage avec le poste comptable n'a d'intérêt qu'en matière de restitution de l'information à la collectivité à l'image des fiches AE2F actuelles ; la collecte de l'information ne peut être effectuée à ce niveau.

Cette évolution ne sera possible qu'au moyen d'une évolution des outils informatiques car chaque impôt local dû par un débiteur est rattachable à plusieurs collectivités du fait du principe d'additionnalité (commune, département, région, intercommunalité) et la comptabilisation de ces opérations s'opère sur le compte du débiteur de l'impôt dans le système d'information de l'Etat. Seul un critère de proportionnalité peut être mis en place, en sachant qu'au delà du principe d'additionnalité, il faut aussi résoudre le problème de rattachement des articles de rôles et des exercices concernés par l'ANV qui dans RAR repose sur un principe d'automatisme.

La faisabilité et le coût de cette amélioration de la qualité de l'information fournie aux collectivités méritera sans doute d'être étudiée.

En revanche la fourniture des allocations compensatrices et leur échéancier de versement devraient se mettre plus facilement en place.

#### 6/ Améliorer la lisibilité des données communiquées

La complexité de la législation fiscale se prête parfois mal à l'explication due aux collectivités sur les montants mis à leur disposition ( cf. réformes de la TP/PVA, TP éolienne) même si la présentation formelle des documents mérite sans doute d'être revue ; un état individuel par impôt local adjoint à un document récapitulatif serait sans doute plus pédagogique que l'actuel état collectif 1259 pour les communes (pour la taxe professionnelle il sera difficile d'en faire l'économie vu la spécificité du mécanisme de la participation lié à la réforme, participation qui d'ailleurs va se propager avec la THLV et les mesures exonératoires sur les pôles de compétitivité).

#### 7/ Raccourcir les délais de communication des informations

La simplification du circuit descendant de l'état 1259 permettra sans nul doute d'accélérer le calendrier de mise à disposition des informations préalables à la prise de la décision fiscale étant néanmoins observé que nous sommes toujours dans une logique de bases prévisionnelles qui peuvent impacter en cas de variation trop forte le montant des produits attendus. Nous sommes donc plus dans un gain de temps technique avec ultérieurement la mise en œuvre d'éditions Trésor de grande volumétrie via le centre d'édition et/ou l'envoi par messagerie électronique que l'on pourrait sans doute dès maintenant expérimenter. La mise en place d'une plate forme SAS web permettrait au travers d'un export Word de réaliser ce type de prestation, même si dans ce cadre, il ne faut pas perdre de vue la remontée de l'information des 1259 pour le contrôle des taux et la prise en compte du produit attendu.

Le délai 2007 est ici à nouveau optimiste pour les mêmes motifs que précédemment.

#### 8/ Investir dans la dématérialisation

La nécessité de faire converger les trois sites FDL vers une co-maîtrise d'ouvrage dans une direction prestation de service/client et la désignation de la DGCP pour définir les améliorations à proposer pour la mettre en œuvre pose la question de l'interdirectionnalité des relations fiscales et financières du monde local avec l'Etat. Eviter les redondances ou l'absence d'informations, ou veiller au rafraîchissement des données en ligne sera le collectif minimum à respecter par les différents acteurs.

Quant à la mise en place d'un compte fiscal unique et interactif de la collectivité, si le silo de données FDL que la DGCP se propose de construire peut constituer le socle de sa mise en œuvre, cette innovation ne serait rentable que dans un environnement dématérialisé inter opérable ; or la très grande majorité des collectivités n'a pas la taille critique pour s'engager dans cette évolution qui resterait dans un premier temps réservée aux grandes entités publiques locales.

De plus, l'architecture actuelle du site MINEFI colloc devra être profondément remaniée dans le cadre de cette interactivité et dans un cadre sécurisé. Ce chantier ne peut être envisagé qu'à terme car il suppose de très importants développements informatiques.

9/ Associer davantage les collectivités à la définition des modalités d'échange d'informations fiscales avec l'Etat

La nécessité dans le cadre d'un groupe de travail, ou de comités d'usagers à créer, de mesurer les besoins satisfaits ou non de nos partenaires locaux est incontournable. La formule groupe national ou plusieurs groupes de travail locaux pour avoir un éventail plus large des préoccupations de nos partenaires reste à définir.

La proposition d'inclure, dans l'enquête de satisfaction de la DGCP en 2007 auprès des élus et gestionnaires, une ou plusieurs questions sur la qualité des données transmises (exonérations, dégrèvements et non-valeurs) et les évolutions souhaitables devrait déjà fournir des renseignements précieux sur la perception qu'ont les utilisateurs locaux du « service fiscal » actuel de l'Etat.

13/ Rendre plus explicites les différents supports d'information

Pour ce qui concerne l'avis d'imposition, les préconisations de la mission pourraient techniquement être mises en œuvre une fois le projet éditique de la DGCP abouti (date prévisionnelle : à l'horizon 2009). La personnalisation par collectivité bénéficiaire et les compléments d'information portés sur les avis devraient rester compatibles avec la nécessaire maîtrise des coûts globaux (fabrication et affranchissement postal).

À noter que les informations complémentaires à porter sur les avis d'imposition relèvent principalement de la compétence des services de la DGI.

Les certificats de dégrèvement sont émis par les services fiscaux.

Le compte fiscal relève du programme COPENIC.