

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

N° 98-M- 041-11

**Mission d'analyse comparative
des administrations fiscales**

ANNEXES

Établi par

**Pierre-François GOUIFFÈS
Inspecteur des Finances**

**Julien CARMONA
Inspecteur des Finances**

Sous la supervision de

**M. Jean-Luc LÉPINE
Inspecteur Général des Finances**

- MARS 1999 -

1. LISTE DES ANNEXES

DOCUMENT PÉDAGOGIQUE: PRÉSENTATION DE SYNTHÈSE

DOCUMENT PÉDAGOGIQUE: ASPECTS PILOTAGE ET CONTRÔLE DE GESTION

ANNEXE 1 - MÉTHODE D'ANALYSE DES COÛTS

ANNEXE 2 - NOTE SUR LA « COMPLIANCE »

ANNEXE 3 - TABLEAUX SYNOPTIQUES

ANNEXE 4 - RÉSUMES DES RAPPORTS PARTICULIERS PAR PAYS

ANNEXE 5 - ORDINOGRAMMES DIVERS

PIÈCES JOINTES

- lettre de mission
- liste des rapports particuliers
- synthèse de l'étude d'analyse comparative du recouvrement « *Receivables Management Benchmarking* » (*Pacific Association of Tax Administrations*)
- « *Tax compliance, Managing the landscape of Relationships with the Taxpayer* », Sean Moriarty (*Assistant Secretary, Revenue Commissioners, Irlande*)
- extraits de documents stratégiques et de rapports d'activité annuels (Canada, Irlande, Royaume-Uni)

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Mission d'Analyse Comparative des Administrations Fiscales

Présentation des conclusions

avril 1999

Observations introductives

- **Pas d'idéologie : une répartition équilibrée des pays visités**
- **Pas de polémique : les chiffres fournis ne sont qu'une indication parmi d'autres**
- **Pas de palmarès : une étude qualitative des meilleures pratiques**
- **Pas de culpabilité : les agents n'y sont pour rien, c'est une question d'organisation**
- **Pas de fatalité : servons nous de ce travail pour une démarche de progrès**

Le plan de la présentation :

I - Contexte de la mission

II - La conduite du changement

III - Trois fils conducteurs

A - Contrainte budgétaire

B - L'importance nouvelle accordée au respect volontaire de la loi fiscale

C - Technologies de l'information

IV - Organisation

V - Analyse de deux processus opérationnels clef

A -Intégration assiette-recouvrement

B - Service au contribuable

VI - Eléments quantitatifs

A - Coûts

B - Effectifs

I - Les administrations fiscales étudiées

➤ **9 pays développés ont été étudiés**

- » Allemagne
- » Canada
- » Espagne
- » Etats-Unis
- » Irlande
- » Italie
- » Pays-Bas
- » Royaume-Uni
- » Suède

➤ **la représentativité de l'échantillon**

- » tous les pays du G7 sauf le Japon
- » les 4 grands pays de l'Union Européenne et 3 petits pays
- » 67% du PIB de l'OCDE (hors France) et 86% du PIB de l'Union Européenne (hors France)

➤ **12 administrations fiscales ont été étudiées**

- » 3 administrations allemandes, 2 administrations anglaises, 1 administration pour les autres pays
- » les administrations fiscales gérant les impôts d'Etat (ou de la Fédération) et/ou les cotisations sociales

I - La mission s'est focalisée sur les méthodes de gestion des administrations fiscales

➤ **La réalisation d'une photographie**

- De la situation présente des différentes administrations
- Des meilleures pratiques
- Des méthodes de gestion du changement

➤ **Les thèmes étudiés**

- Eléments quantitatifs : coûts, effectifs
- Eléments qualitatifs
 - » Qualité de service
 - » Gestion des compétences et climat social
 - » Structure des organisations
 - » Richesse des systèmes d'information

➤ **Les thèmes non étudiés**

- La législation fiscale
- Les aspects techniques du contrôle fiscal

II - La conduite du changement

➤ A une exception près, les administrations fiscales ont connu ou connaissent aujourd'hui des transformations radicales

- Les administrations fiscales sont aujourd'hui très différentes de leurs homologues d'il y a dix ans, ou le seront à court terme (Italie)
- Seule exception de l'échantillon : l'Allemagne

➤ Stratégies de rupture brutale avec l'organisation ancienne

- Solution retenue par le Royaume-Uni et l'Italie pour des raisons très différentes
 - » Royaume-Uni : contexte idéologique fort
 - » Italie : administration fiscale en état de choc, voire d'effondrement
- Modalités
 - » Implication politique de très haut niveau, très forte et très durable
 - » Couplage pression budgétaire/contrôle de gestion

➤ Stratégies incrémentales (Europe du Nord, Espagne, Irlande)

- Rôle moteur de l'équipe de direction
- Sophistication pragmatique et continue des outils de gestion
- Importance des consultations internes et de la recherche du consensus

II - La conduite du changement au sein des administrations fiscales : quatre conditions de succès des réformes

➤ Le lien avec des réformes plus larges de l'administration publique

- les administrations fiscales ne bougent pas seules...
- ... mais participent à la transformation générale de la gestion publique

➤ Une ouverture forte sur l'extérieur

- le contribuable est placé au centre de l'organisation
- l'environnement inclut aussi la tutelle, le secteur privé, les administrations étrangères, l'université...
- généralisation de la méthode de l'analyse comparative (*benchmarking*)

➤ L'accompagnement des transformations de gestion par une réforme mobilisatrice

- mise en place du système déclaratif au Royaume-Uni et en Irlande
- création de l'IRAP par fusion de multiples impôts en Italie
- introduction de la TVA au Canada

➤ Un dialogue social ouvert mais sans faiblesses

- Consensus sur les gains de productivité
- Importance de l'organisation, des conditions et des objectifs de travail («sens» de la mission)

III - Trois facteurs fils conducteurs aux transformations des administrations fiscales

A - La contrainte budgétaire

- la maîtrise des coûts constitue partout un objectif important...
- ... couplé à la reconnaissance de l'autonomie de gestion pour les administrations

B - Une nouvelle philosophie de gestion : le respect volontaire de la loi fiscale

C - L'utilisation extensive et appropriée des technologies de l'information

- changement radical sur les méthodes de gestion
- utilisation de la technologie elle-même pour garantir la confidentialité des données fiscales
- Informatique : 20% des dépenses totales (10% en moyenne)

III.B - L'importance cruciale du respect volontaire de la loi fiscale

- **La *compliance* (terme anglais) - ou le *cumplimiento* (terme espagnol) - est un concept difficilement traduisible et signifiant «observation des obligations fiscales»**
 - caractère crucial du respect volontaire et spontané de la loi fiscale («*voluntary compliance*»)
- **Le concept se base sur la segmentation des contribuables entre**
 - les contribuables «conformes» qui respectent la loi fiscale (*compliant*)
 - les contribuables «non conformes» qui ne la respectent pas (*noncompliant*)
- **Cette segmentation induit pour les administrations fiscales un équilibre entre les activités de**
 - service pour favoriser l'application volontaire de la loi fiscale
 - contrôle, à réorienter principalement sur les contribuables à risque
- **Cette stratégie se substitue à la culture traditionnelle de contrôle**

III.C - Une utilisation extensive et appropriée des technologies de l'information

- La technologie «*en ligne*» a révolutionné les administrations financières, en complément d'une informatique de masse traditionnelle

temps réel (données immédiatement disponibles pour les opérateurs, sans les délais « batch »)

organisation sans papier (dématérialisation progressive des processus)

optimisation de l'interface homme-machine (accessibilité et ergonomie maximales des systèmes d'informations pour les agents utilisateurs)

navigabilité facilitée dans les systèmes (au profit tant de l'agent des impôts que du contribuable : services électroniques)

- Deux composantes essentielles de l'informatique «*en ligne*»
 - informatique d'aide à la décision
 - informatique communicante

III.C - Une utilisation extensive et appropriée des technologies de l'information

Quelques exemples de fonctionnalités des systèmes d'informations fiscaux modernes

Bases de données consolidées au plan national
Identifiant fiscal unique
Compte unique du contribuable
Dossier électronique du contribuable, point d'entrée dans tous les systèmes d'informations
Automatisation via OCR/EDI de la saisie des déclarations des contribuables et des tiers payants
Génération automatique des déclarations d'IR à partir des informations des tiers
Analyse informatisée du risque (contrôle fiscal, recouvrement forcé)
Infrastructure informatique des centres d'appel (recouvrement forcé, service au contribuable)
Pilotage du flux de travail
Informatisation intégrale du système d'information de gestion
Technologies d'informatisation du travail en groupe

IV - Organisation : le modèle prédominant, une administration unique pour les prélèvements fiscaux et sociaux

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

IV - Organisation : un phénomène de concentration des administrations fiscales

- **Certains pays connaissent un phénomène de concentration des administrations fiscales**
 - Canada : fusion en 1995 de l'administration des impôts et de l'administration des douanes
 - Royaume-Uni : fusion en 1999 de l'administration des impôts et de l'administration en charge des cotisations sociales

- **Prise en charge de la gestion des impôts d'autres collectivités publiques par certaines administrations fiscales**
 - Canada : gestion des impôts de la plupart des provinces par Revenu Canada
 - Espagne : gestion des impôts de certaines communautés autonomes par l'Agence Fiscale

IV - Organisation : les réseaux sont de plus en plus denses

- **Le tableau suivant présente la densité des différentes administrations fiscales**

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

- **Par ailleurs, on constate dans certains pays une réduction du nombre d'«unités locales généralistes»**
- **Ce phénomène s'accompagne de la centralisation de la gestion de certains processus**
 - traitement de masse des déclarations et des paiements, gestion des grandes entreprises, centre d'appels...

IV - Organisation : un modèle proche de l'agence

➤ **L'administration fiscale est organisée en agence dans 6 pays sur 9**

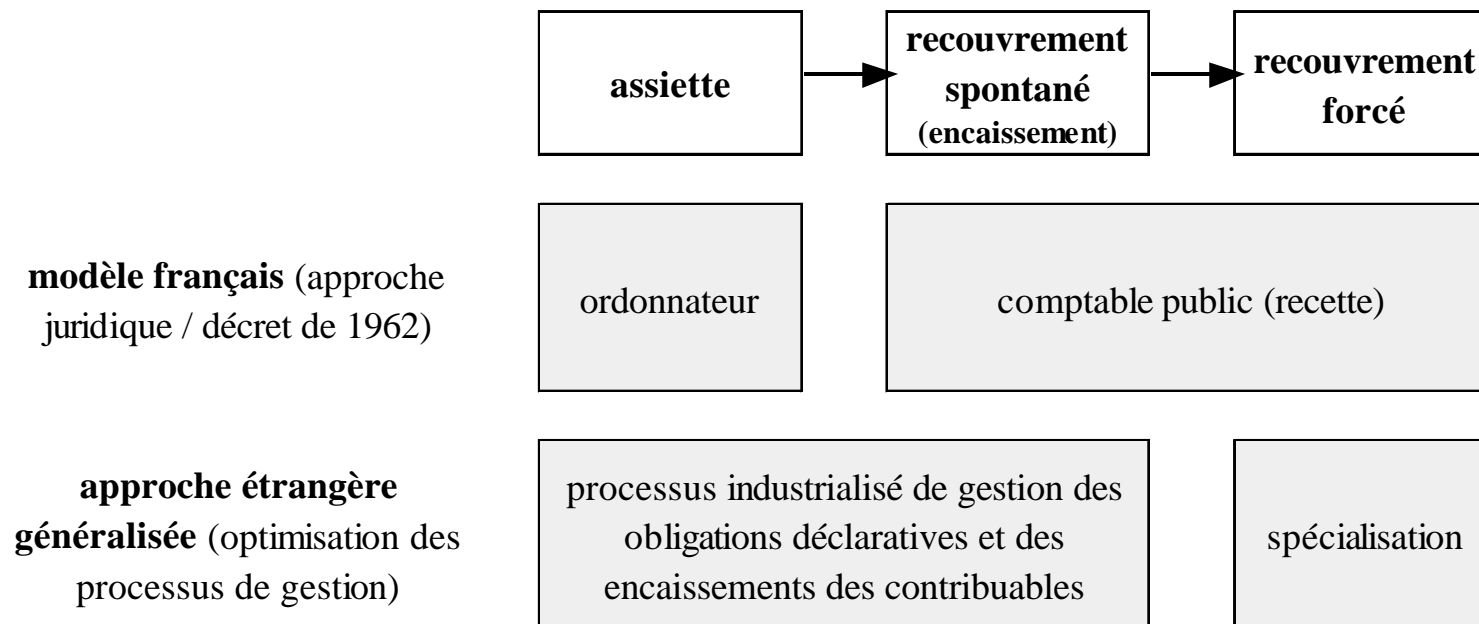
éléments caractéristiques du fonctionnement de l'agence
Organisation séparée du Ministère de tutelle
Concentration sur les activités de gestion et d'administration
Octroi d'une autonomie de gestion, sur la base de contrats d'objectifs
Responsabilisation sur les objectifs et vérification ex post du respect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

➤ **Soumise à des dispositifs de contrôle externe contraignants**

- de la part de la Cour des Comptes et du Parlement
 - » certification externe des états financiers des administrations fiscales
 - » études externes sur l'efficacité et l'efficience
- mais aussi des services centraux du budget

V.A - Gestion de l'assiette et du recouvrement : le modèle général

- **Intégration des fonctions d'assiette (surveillance des obligations déclaratives) et de recouvrement spontané (surveillance des obligations de paiement)**
- **Séparation des actions de masse (assiette-recouvrement : imputation des débits et crédits au compte du contribuable) du recouvrement des cotes difficiles**



V.A - Recouvrement : les grandes évolutions

➤ **Le recouvrement spontané est désormais organisé de façon industrielle**

- Deux principaux modèles à l'étranger pour l'encaissement
 - » **Prise en charge intégrale du recouvrement spontané par le secteur bancaire** : l'administration fiscale ne traite plus de moyens de paiement mais se borne à les comptabiliser
 - » **Systeme mixte : recours conjoint au secteur bancaire et à des centres de traitement des chèques**, en nombre restreint (3 centres pour tout le RU)
- D'où des gains de productivité importants dus à l'industrialisation de cette fonction.

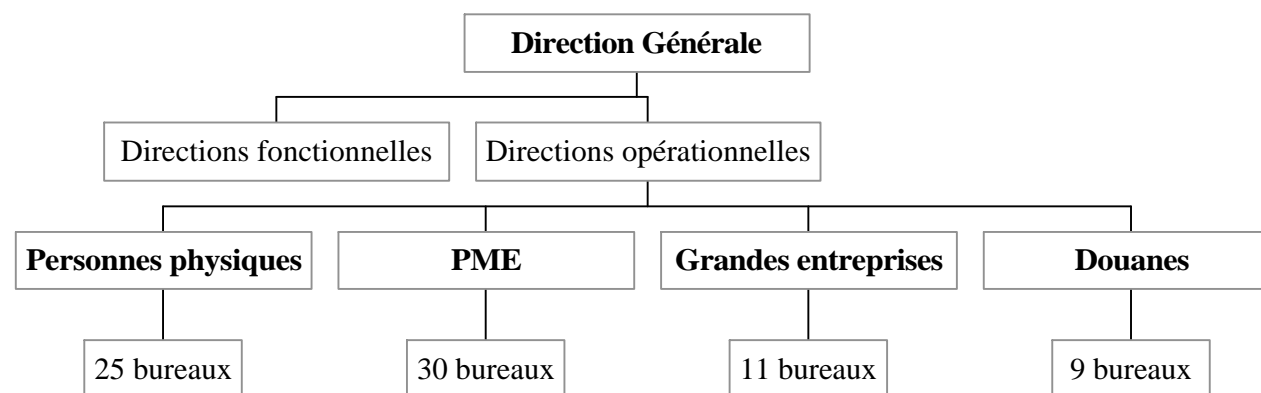
➤ **Le recouvrement forcé a été totalement repensé**

- Informatisation massive
- Analyse du risque de la dette (appréciation en fonction du montant de la dette et du comportement passé du contribuable) et traitement sélectif selon le risque
- Suppression de l'essentiel des relances papier automatiques (peu efficaces) au profit d'un recours croissant au téléphone (call centre canadien)
- Circulation totale de l'information entre assiette et recouvrement (informatique communicante)

V.B - Service au contribuable : une stratégie désormais explicite

- **La qualité du service fait toujours partie des objectifs stratégiques majeurs**
- **Meilleure prise en compte des contribuables dans les choix d'organisation et de gestion**
 - Charte du contribuable : engagements de qualité de service
 - Administrations plus conviviales : limitation du nombre d'interlocuteur des contribuables :
 - » France : la PME a au moins 6 interlocuteurs différents
 - » Pays Bas, Canada : un point d'accès unique pour les principaux contacts avec l'administration fiscale
 - Certaines organisations refondues par contribuable : exemple néerlandais

Organigramme de l'administration fiscale néerlandaise



V.B - Service au contribuable : un enrichissement permanent de la qualité de service

➤ Un enrichissement permanent des services offerts

- **Le téléphone, vecteur majeur d'une nouvelle proximité**
 - » professionnalisation de la fonction téléphonique
 - » disponibilité 24 heures sur 24 aux Etats-Unis
- Contact direct : bureaux ouverts au public du lundi au vendredi, de 9h à 17h
- Information et éducation du contribuable
- Développement rapide des services électroniques dans une logique de *self service*

➤ L'intégration du service au contribuable dans les outils de pilotage

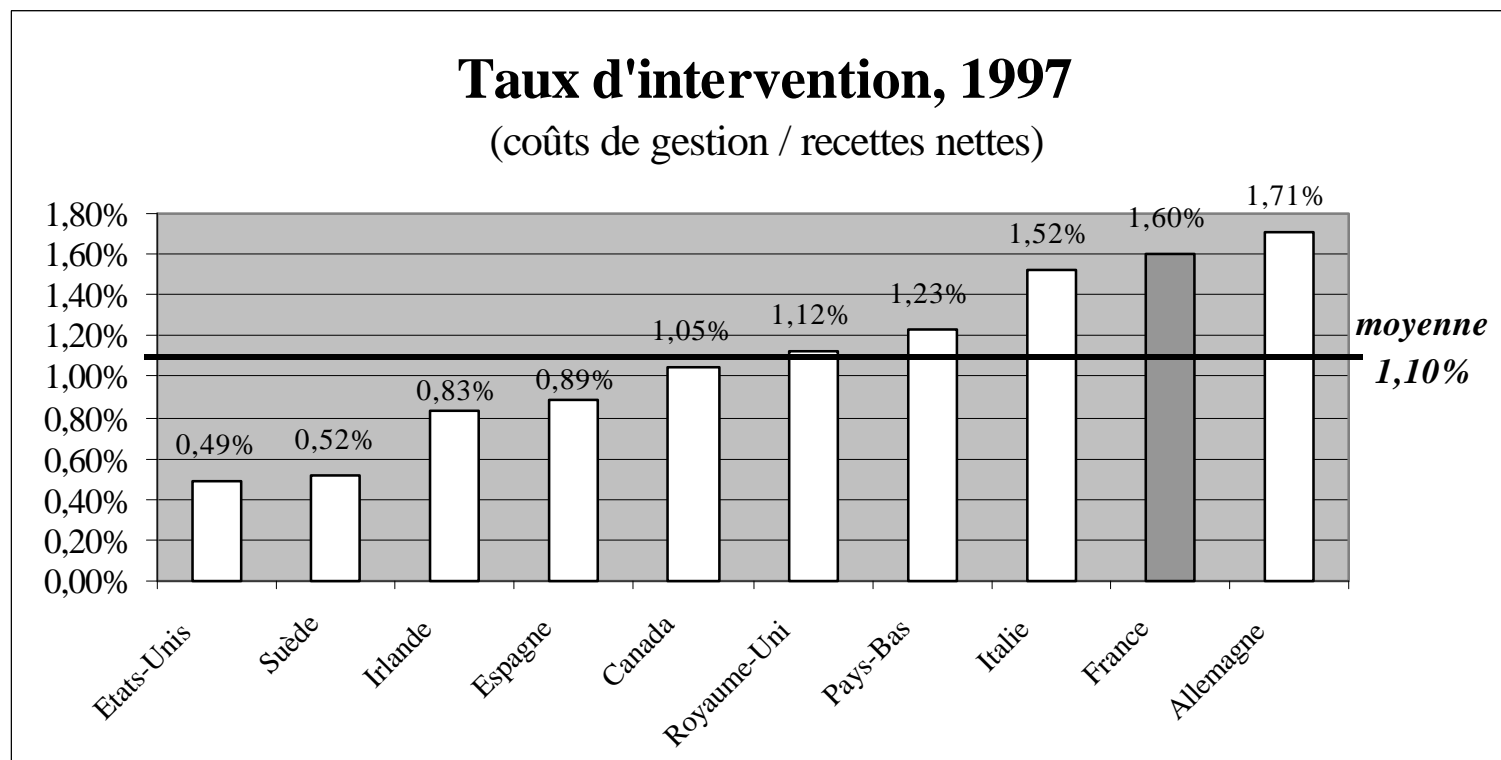
- Exemple ci-dessous du *Revenue* britannique

<i>Objectifs de gestion Inland Revenue</i>	<i>Objectif 97/98</i>	<i>Résultat 97/98</i>
Réponse à tout courrier dans les 28 jours	75%	74%
Réception des visiteurs sans RV dans les 15 minutes	94%	97%
Réponse aux appels téléphoniques dans les 30 secondes	90%	90%

VI.A - Evolution des coûts et des effectifs : le taux d'intervention

➤ L'élément de comparaison le plus robuste est constitué par le «taux d'intervention»

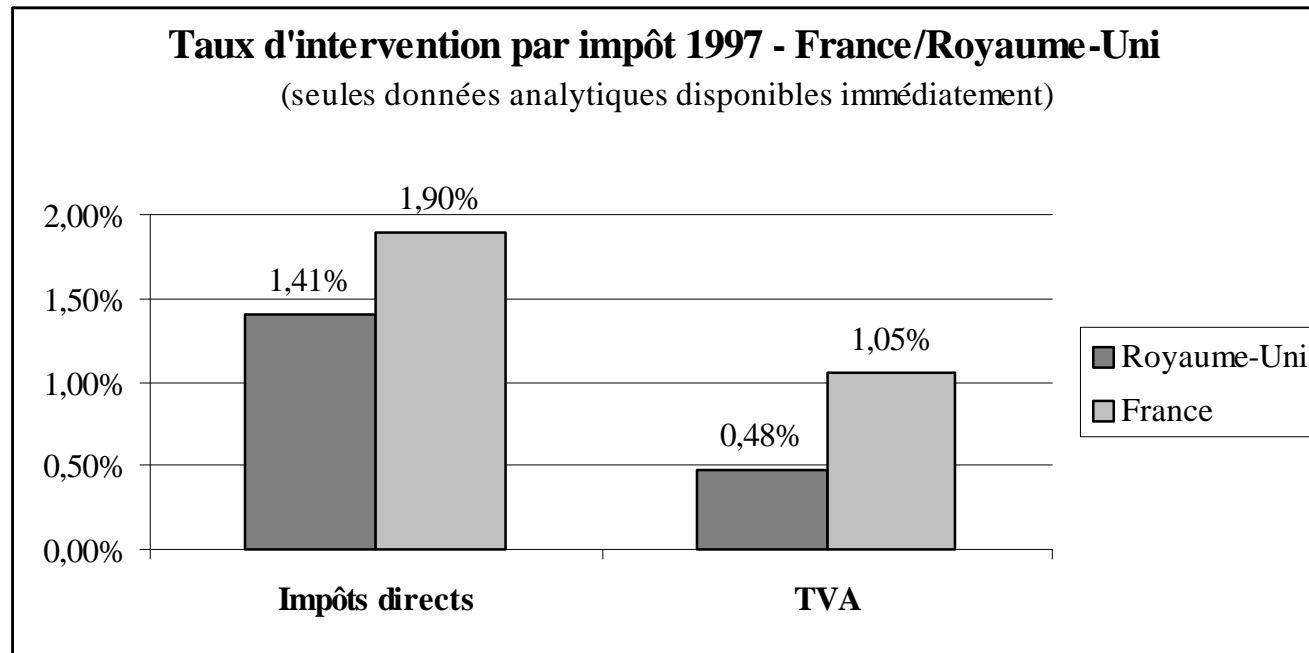
- coûts complets de gestion des administrations fiscales / total des encaissements fiscaux nets
- coûts français repris du groupe de travail DGI/DGCP/IGF



- nature des données : RU : Impôts Directs et TVA / France : DGI+CP (ACOSS exclue)

VI.A - Evolution des coûts et des effectifs : le taux d'intervention par impôt

➤ Une analyse complémentaire par impôt, possible mais difficile

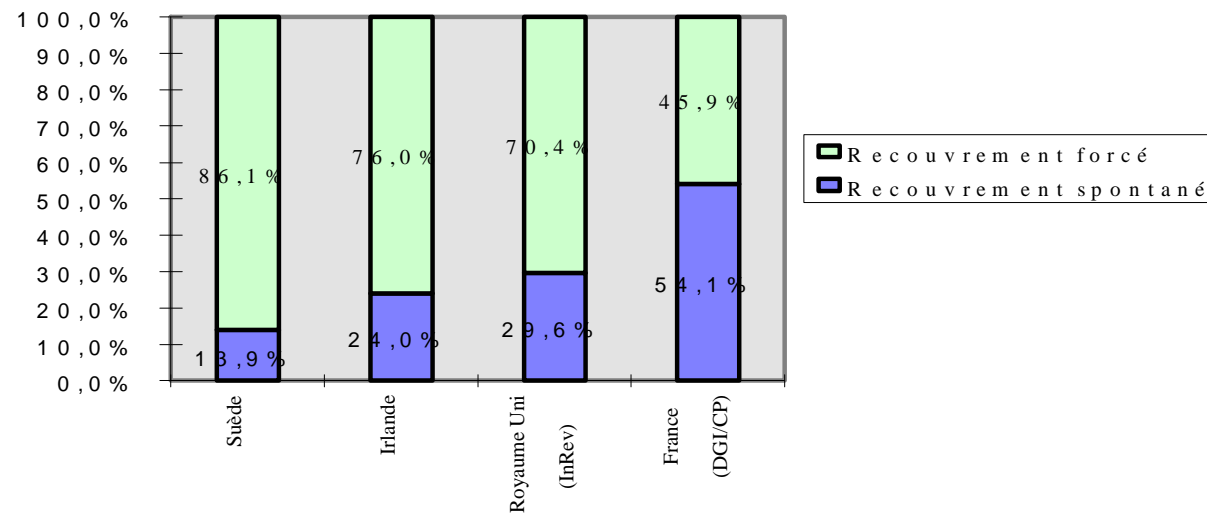
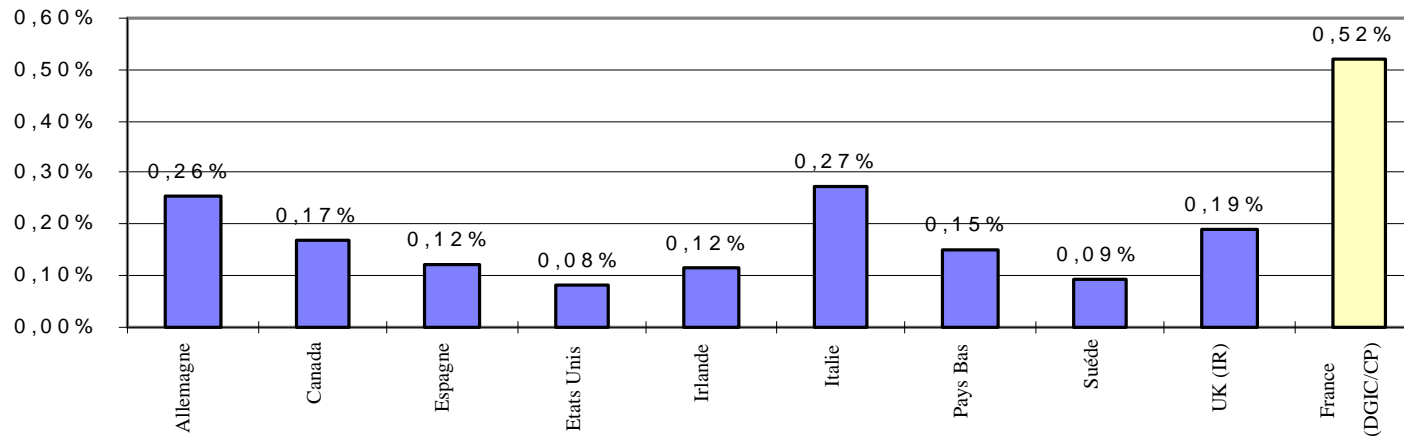


➤ Quelques éléments d'explication

- L'organisation du recouvrement (caractère généralisé de la retenue à la source)
- Les questions de périmètre (prise en charge ou non des cotisations sociales)
- La gestion des impôts locaux (impact de 0,08% sur le taux d'intervention français)
- Le coût de la fonction recouvrement (0,5% en France contre 0,2% en moyenne à l'étranger)

IV.A - Recouvrement : les coûts du recouvrement

Coûts du recouvrement en % des recettes fiscales

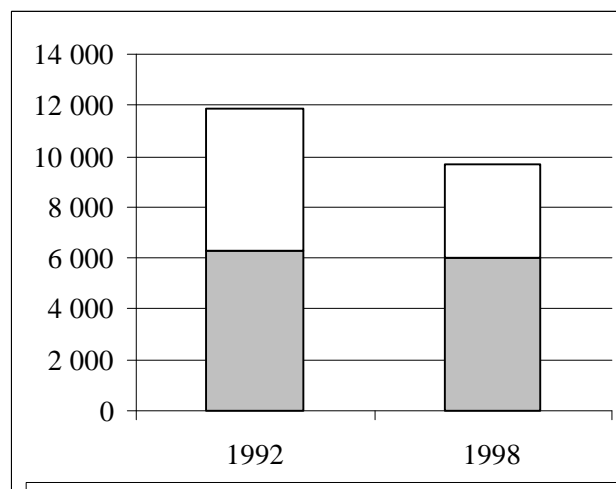


VI.B - Evolution des coûts et des effectifs

- **Baisse tendancielle des effectifs globaux des administrations fiscales**
- **Requalification progressive des administrations fiscales**
 - Diminution du nombre d'agents administratifs
 - Concentration des moyens humains sur les cadres

LE CAS SUEDOIS

	1992	1998
effectif total	11 863	9 687
cadres et inspecteurs des impôts	6 287	6 003
agents administratifs	5 576	3 684



ANNEXE 1

LE CALCUL DES COÛTS DE GESTION DES ADMINISTRATIONS FISCALES

1. LE CALCUL DU TAUX D'INTERVENTION	2
1.1 <i>Les recettes fiscales nettes</i>	2
1.2 <i>Les coûts de la seule mission fiscale</i>	2
1.3 <i>Des coûts aussi complets que possibles</i>	3
1.4 <i>Les limites de l'indicateur</i>	4
1.4.1 <i>Limites tenant à la nature de l'indicateur</i>	4
1.4.2 <i>Limites tenant aux méthodes de calcul et à la disponibilité des données</i>	5
1.5 <i>Exemple : le calcul des taux d'intervention en France et au Royaume Uni</i>	6
1.5.1 <i>Données de base DGI-DGCP</i>	6
1.5.2 <i>Données relatives au coût du recouvrement des URSSAF</i>	6
1.5.3 <i>Données DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects)</i>	7
1.5.4 <i>Comparaison entre la France et le Royaume-Uni</i>	8
1.6 <i>L'évolution des taux d'intervention pour certains pays de l'échantillon</i>	8
2. TABLEAUX PAR PAYS	9
3. LE CALCUL DES COÛTS DE RECOUVREMENT.....	11
3.1 <i>En France.....</i>	11
3.1.1 <i>Direction générale des impôts.....</i>	11
3.1.2 <i>Direction générale de la comptabilité publique.....</i>	11
3.2 <i>Autres administrations fiscales.....</i>	12

ANNEXE I

LE CALCUL DES COÛTS DE GESTION DES ADMINISTRATIONS FISCALES

I - LE CALCUL DU TAUX D'INTERVENTION

Afin d'évaluer et de comparer les performances en matière de coûts des différentes administrations fiscales de l'échantillon, la mission a tenté de déterminer un indicateur relativement fiable. Le taux d'intervention, qui rapporte le coût de gestion net des missions fiscales aux recettes fiscales nettes encaissées par l'administration fiscale a été retenu.

Ce taux, qui répond à une question de bon sens (combien en coûte-t-il pour recouvrer 100 euro ?), est publié et suivi par certaines administrations fiscales (anglo-saxonnes et nordiques, notamment) ; il n'est pas utilisé par d'autres (Italie, Allemagne et France, où ce taux n'avait pas été calculé avant une mission de l'IGF de 1998).

Ses différentes composantes sont décrites ci-dessous (sachant que chaque rapport particulier consacré aux différentes administrations fiscales contient les détails du calcul pour chaque pays). Une approche par administration fiscale a été privilégiée.

1.1. Les recettes fiscales nettes

Ont été retenues les recettes fiscales nettes (incluant, le cas échéant, les cotisations sociales) encaissées par les différentes administrations de l'échantillon. Ce chiffre s'obtient en retranchant des recettes fiscales brutes les remboursements et crédits d'impôt divers : crédits de TVA, remboursement de trop-versé sur impôts divers, dégrèvements accordés.

Dans le cas du Canada et des Etats-Unis, une partie des recettes brutes alimente des programmes de transferts sociaux et est déduite dans les documents officiels ; cette part a été réintégrée dans les recettes nettes pour les besoins de la comparaison (dans d'autres pays, de tels programmes sont financés en dépenses sur le budget de la sécurité sociale, et non en prélèvements sur recettes en déduction des recettes fiscales).

1.2. Les coûts de la seule mission fiscale

La mission fiscale recouvre les seules tâches d'établissement, de gestion, de contrôle et de recouvrement de l'impôt, ainsi que les différents services de support de cette fonction de base.

Les cotisations sociales éventuellement recouvrées par les administrations étudiées ont été intégrées en coûts aussi bien qu'en recettes. Quand cette gestion donne lieu à refacturation à la sécurité sociale, les recettes correspondantes ont été réintégrées dans les coûts.

La mission n'inclut pas, notamment, les missions douanières (pour la partie « surveillance du territoire » et « politique commerciale ») assumées par certaines administrations fiscales, ni les missions foncières (cadastre, évaluation des bases locatives locales) de certaines administrations, ni d'autres missions spécifiques (en Suède, l'état civil ...).

Bien entendu, ce retraitement vaut ce que valent les clefs analytiques utilisées, qui sont issues soit de comptabilités analytiques, soit de décomptes nettement plus grossiers. La clef la plus courante, à défaut de comptabilité analytique, est constituée par les effectifs.

Certains ajouts ont également été opérés : ainsi, en Italie, le coût du département des recettes a été réajusté pour tenir compte des coûts pris en charge par d'autres structures (la *Guardia di Finanza*, notamment).

1.3. Des coûts aussi complets que possibles

La mission, qui a essentiellement travaillé sur des documents budgétaires et comptables d'organismes soumis à des règles de comptabilité publique, a été confrontée aux différences de traitement comptable d'un pays à l'autre. Tous les pays sauf la Suède travaillent en comptabilité de caisse, même si certains vont évoluer à court ou moyen terme vers une comptabilité patrimoniale¹. Ils partagent donc des traits communs :

- absence de provisions et d'amortissements ;
- prise en compte des dépenses et des recettes en fonction du moment de l'encaissement ou du décaissement ;
- traitement souvent peu adéquat des opérations d'investissement.

C'est en France qu'ont été effectués les retraitements les plus importants² : dans la présentation budgétaire traditionnelle, en effet, une part importante des coûts de personnel (correspondant aux indemnités et aux charges sociales pour pensions) ne figurait pas dans les budgets des administrations fiscales, mais sur des lignes globales (budget des charges communes, notamment). Une autre part était prise en charge par la direction du personnel du ministère. Au total, en 1997, pour la seule direction générale des impôts, la prise en compte de ces coûts non apparents se traduit par une augmentation de 78 % par rapport aux données publiées en loi de finances³.

Les investigations menées à l'étranger ont permis de clarifier le contenu des coûts publiés, sans pouvoir bien entendu obtenir de certitude quant à l'harmonisation des périmètres. Le facteur de coût posant les problèmes les plus sérieux est constitué par les **dépenses d'hébergement des services fiscaux** : ces dépenses sont bien budgétées lorsque l'Etat est locataire, mais rarement lorsqu'il est propriétaire :

- en France, ces coûts d'occupation des locaux ont été très partiellement réintégrés dans l'étude de l'IGF précitée ; la situation est identique dans d'autres pays ;
- aux Etats Unis, au Royaume Uni et en Irlande, ces coûts sont totalement pris en compte dans les comptes publiés des organismes (sous la forme d'une redevance d'ordre versée à un organisme représentant de l'Etat propriétaire) ;
- aux Pays-Bas et dans d'autres pays, ces coûts de l'Etat propriétaire ne figurent que partiellement dans les budgets et comptes publiés.

Face aux difficultés de l'exercice, la mission a dû renoncer à harmoniser ces coûts, et s'est donc bornée à prendre acte des différentes présentations et méthodes comptables.

¹ A la différence, par exemple, de la Nouvelle Zélande.

² Dans la suite du rapport de l'IGF de 1998 dû à M. MERCADIE.

³ DGI : 24,660 MdF selon l'étude de l'IGF contre 13,865 MdF au budget 1997.

Le degré de qualité et de publicité des comptes financiers est également très variable. Tous les cas de figure ont été rencontrés, depuis les pays (anglo-saxons et nordiques, notamment) où la certification des comptes permet de donner à la mission une assurance satisfaisante que les coûts publiés reflètent la situation des organismes étudiés, jusqu'à l'Italie et à l'Allemagne où il n'existe à peu près aucune donnée publique sur les dépenses des administrations fiscales. Pour ces pays, les chiffres repris par la mission résultent donc d'estimations et doivent être considérés avec de fortes précautions. En particulier, les données allemandes proviennent d'une extrapolation à partir des coûts des *Oberfinanzdirektionen* du seul Land de Rhénanie-Westphalie (cf. rapport particulier consacré à l'Allemagne). Les coûts italiens ont été transmis à la mission par l'administration fiscale, mais n'ont pu être rapprochés de données publiques.

1.4. Les limites de l'indicateur

1.4.1 Limites tenant à la nature de l'indicateur

Pour les pays disposant d'une seule administration fiscale, recouvrant la totalité des prélèvements obligatoires, le ratio étudié a une portée nationale (c'est notamment le cas de la Suède, à quelques limites près). En revanche, dès lors qu'il existe plusieurs administrations fiscales différentes, le calcul du coût de gestion afférent à l'ensemble des prélèvements obligatoires s'avère délicat. Pour les pays disposant d'une administration fiscale fédérale et d'administrations fiscales indépendantes pour les autres niveaux d'administration, une telle reconstitution aurait appelé des moyens hors de proportion avec ceux de la mission. En pratique, la mission a retenu l'option consistant à ne prendre en compte que les administrations fiscales visitées. Ainsi, pour la Grande Bretagne, les recettes et les coûts de *Inland Revenue* et de *Customs and Excise* sont pris en compte. En revanche, en Espagne et en France, les recettes et les coûts des organismes spécifiques chargés du recouvrement des cotisations sociales n'ont pas été pris en compte.

Les indicateurs calculés sont donc davantage représentatifs d'une approche par administration que d'une approche par pays. L'inconvénient d'une telle approche est évident : de fait, les administrations fiscales concernées ne gèrent pas toutes le même type de prélèvements fiscaux, et cela peut affecter, en première analyse, leurs performances. L'exemple des pays qui calculent des coûts de gestion par impôt donne en effet les ordres de grandeur suivants : la gestion de l'impôt sur le revenu est en moyenne plus coûteuse de 60% que celle de la TVA, quatre fois plus coûteuse que celle des cotisations sociales, et dix fois plus coûteuse que celle des contributions indirectes. Les administrations fiscales françaises étudiées, qui ne recouvrent que des prélèvements fiscaux à l'exclusion des cotisations sociales, peuvent donc avoir, a priori, un taux d'intervention mécaniquement supérieur à celui d'administrations recouvrant à la fois des prélèvements fiscaux et sociaux (cas majoritaire).

Le calcul pour l'ensemble de l'échantillon d'un coût de gestion par impôt n'a pas été possible, faute de disponibilité des données.

La structure du système fiscal constitue une autre limite : d'une part, la part que représentent les différents prélèvements dans les recettes de l'administration fiscale peut influencer sur les coûts de gestion, en fonction du caractère plus ou moins coûteux de ces prélèvements. Le poids des prélèvements concernés par rapport au PIB pourrait également conduire à gêner la comparaison. Enfin, la complexité des règles d'établissement et de gestion de l'impôt varie nettement d'un pays à l'autre, et n'est sûrement pas sans influence sur les coûts de gestion ; mais elle est impossible à quantifier sérieusement.

Le tableau suivant fournit le détail du périmètre de recettes recouvré par administration ou ensemble d'administrations étudiées :

Echantillon	Type de recettes				
	Impôts directs d'Etat	Impôts locaux	Impôts indirects	Douanes et accises	Cotisations sociales
Etats Unis (IRS)	62,9%	0,0%	4,0%	0,0%	33,1%
Suède*	43,4%		16,7%	8,8%	31,1%
Espagne	52,9%	0,0%	33,9%	13,2%	0,0%
Royaume Uni	44,7%	0,0%	20,6%	16,0%	18,7%
Irlande	42,3%	0,0%	26,7%	16,5%	14,5%
Canada	33,5%	34,9%	9,6%	5,5%	16,5%
Pays Bas	33,0%	0,0%	20,3%	14,9%	31,8%
Italie	62,1%	5,6%	32,3%	0,0%	0,0%
France (DGI, DGCP)	33,6%	22,1%	44,3%	0,0%	0,0%
Allemagne	<i>n.a. : tous impôts partagés</i>			0,0%	0,0%

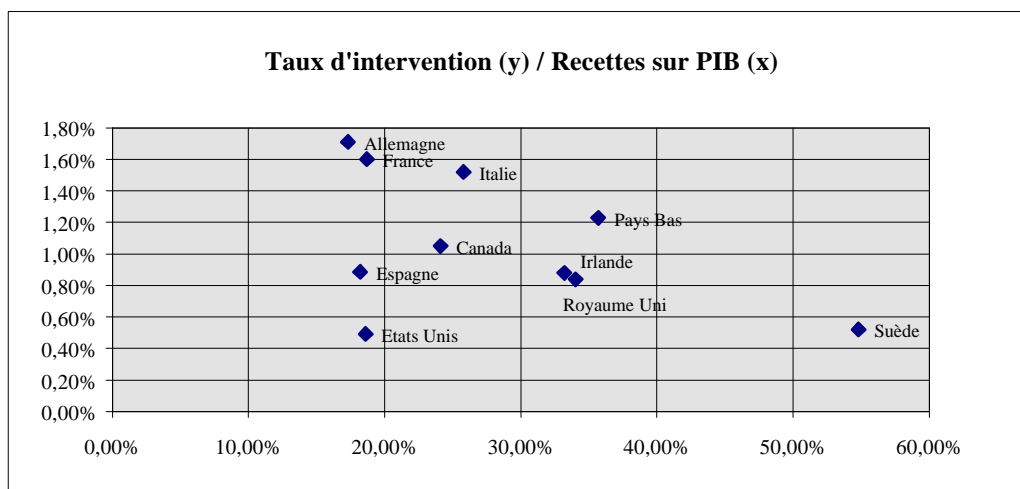
* Suède : l'impôt sur le revenu est essentiellement local ; RFA : impôts partagés

Sa lecture permet de pondérer les performances des différentes administrations fiscales en fonction notamment de la part de cotisations sociales recouvrées par les administrations fiscales concernées. En particulier, elle conduit à considérer que les coûts des administrations fiscales dont une part conséquente des recettes est constituée de cotisations sociales (Etats-Unis, Pays-Bas et Suède, notamment) sont sans doute minorés par cet effet de structure, en comparaison des coûts des administrations fiscales qui ne recouvrent pas ces cotisations (Allemagne, Espagne, France, Italie) ou dont les cotisations sociales ne représentent qu'une part assez faible des recettes totales (Irlande, Canada et Royaume-Uni).

L'examen des résultats suggère toutefois que ces inconvénients ne sont pas dirimants : **il n'existe en effet aucune corrélation, ni entre le périmètre des recettes recouvrées par les administrations fiscales et leur performance globale, ni entre cette performance et le poids de l'impôt dans les différents pays** (cf. tableau ci-dessous). Les deux administrations fiscales les plus performantes (Suède et Etats Unis) appartiennent en effet au pays de l'échantillon où le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB est le plus fort, et à celui où il est le plus faible. D'autre part, deux pays à périmètre de recettes identiques (France et Espagne) ont des taux d'intervention très différents ; de même, alors qu'on pourrait s'attendre à ce que l'IRS américain, qui gère essentiellement des impôts directs (a priori les plus coûteux) ait de mauvaises performances, on constate exactement le contraire.

Il est donc apparu à la mission que l'indicateur choisi, malgré ses limites, pouvait donner une idée à peu près satisfaisante de la performance relative des administrations fiscales.

Le tableau qui suit donne une présentation graphique de la non corrélation entre la part du PIB prélevée par chaque administration fiscale et son taux d'intervention.



1.4.2. Limites tenant aux méthodes de calcul et à la disponibilité des données

Les données utilisées par la mission sont celles publiées par les administrations visitées, éventuellement complétées en fonction des observations faites sur place. Même si la mission estime que les données de coûts rassemblées donnent une approximation raisonnable (en particulier pour les administrations fiscales disposant d'états financiers certifiés) du coût complet, elle reste tributaire des données qui lui ont été fournies. A cet égard, l'audit des coûts mené en France par une mission précédente donne un degré de certitude sur les coûts globaux, qui n'est pas équivalent à celui qui peut être obtenu dans les autres pays.

Au delà, les méthodes de calcul choisies sont évidemment influencées par les clefs de répartition retenues quand il a fallu retraiter des données générales, notamment pour sortir d'un coût global le coût des missions non fiscales.

1.5. Exemple : le calcul des taux d'intervention en France et au Royaume Uni

1.5.1. Données de base DGI-DGCP

Le tableau ci-dessous reprend les principales données relatives au coût de gestion de l'impôt, issues de l'étude de l'IGF précitée.

Coût du recouvrement
Mission Mercadié

Structure	Impôts	Montant 1997	Coûts recouvrement	Coûts assiette	Total
Impôts recouverts par la DGI	TVA	538,5	2.703	2.947	5.650
	ISF	10,6	0,030	0,160	0,190
	Dt de bail	10,0	0,154	0,072	0,226
	Vignette	13,5	0,369	-	0,369
	Dts enregistr.	66,4	0,892	0,623	1,515
	Cvtos assuranc	26,1	0,001	0,003	0,004
	RAS	9,9	0,002	0,006	0,008
Total DGI		675,0	4,151	3,811	7,962
Impôts recouverts par la DGCP	IRPP	293,5	1,075	6,507	7,582
	IS	172,1	0,160	1,892	2,052
	TS	47,0	0,018	0,194	0,212
	TH	68,0	1,258	1,577	2,835
	TF	105,4	0,872	1,271	2,143
	TP	163,0	0,343	1,284	1,627
	Total DGCP		849,0	3,726	12,725
Total		1 524	7,877	16,536	24,413
Taux/Recettes			0,52%	1,09%	1,60%
Rec/Coûts Totaux			32,3%		
Ass/Coûts totaux			67,7%		

Montants en MdF

N.B. : taux d'intervention calculé sur les trois grands impôts d'Etat (IR, IS, TVA), donc hors impôts locaux : 1,52%.

1.5.2. Données relatives au coût du recouvrement des URSSAF

Le tableau présenté en 1.5.4 prend en compte les données suivantes pour le coût de gestion des cotisations sociales recouvrées par la branche recouvrement du régime général.

Le tableau qui suit présente le détail de ces données, fournies à la mission par l'ACOSS (données non expertisées, simplement présentées à titre de comparaison).

Données recouvrement sécurité sociale (1997)	MdF
Recettes	990,9
Cotisations nettes encaissées par les URSSAF (hors encaissements directs ACOSS)	
Coûts (URSSAF + CERTI)	
Masse salariale	3,625
Autres dépenses de fonctionnement	0,929
Amortissements	0,309
Total	4,863
Taux d'intervention (Coûts/Recettes)	0,49%
Nombre d'agents (au 31/12/97)	13 167

Sources : Recettes : ACOSS (DGF)

Coûts : ACOSS (DGOR)

Coûts de fonctionnement, comprenant les amortissements
(mais hors charges techniques)

Ne comprennent pas les dépenses d'investissement

1.5.3. Données DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects)

Les données ayant servi à établir un taux d'intervention pour la DGDDI sont présentées ci-dessous. Il convient de préciser, à titre liminaire, que ces données n'ont pas été expertisées en profondeur, au contraire de celles qui concernent la DGI et la DGCP. La détermination des coûts complets, en particulier, n'est qu'une simple extrapolation, qui n'a été effectuée qu'à titre de comparaison, et afin d'estimer le taux d'intervention global de la France sur l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux (taux calculé ci-dessous 1.5.4.).

Les recettes encaissées par la DGDDI en 1997 (année de référence) sont les suivantes.

<i>Impôts recouverts par la DGDDI</i>	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	151,6
TVA à l'importation	88,6
Contributions Indirectes	65,8
Autres taxes	30,1
Total	336,1

(En MdF)

Les coûts de gestion de ces impôts peuvent être estimés par approximation.

Le coût budgétaire de la DGDDI en exécution 1997 s'élève à 4,2 MdF. Il s'agit là d'un coût non retraité, qui ne prend pas en compte notamment une part conséquente des coûts de personnel (primes et indemnités, cotisations retraite employeur, etc.), pas plus que les coûts pris en charge par d'autres directions du ministère. On sait qu'à la DGI, le travail précité de l'IGF aboutit à un coût complet par agent de 304 KF environ pour l'ensemble des coûts afférents aux missions fiscales.

L'effectif total des agents en poste à la DGDDI au 31/12/1997 était de 19 679. En supposant que le coût complet par agent s'établisse à 304 KF, le coût complet de la structure s'établirait à 6,0 MdF.

Ce coût complet, toutefois, recouvre à la fois des missions non fiscales, et des missions qui ne se rapportent pas à la gestion de l'impôt.

La répartition des coûts par mission ne peut être effectuée sur des bases précises, faute de comptabilité analytique. On peut toutefois retenir, pour les besoins de la présente étude, les ratios utilisés par la DGDDI en 1997, lors de la dernière présentation de son budget en « budgets de programmes » (exercice abandonné aujourd'hui). La répartition des effectifs est fournie par le tableau suivant.

<i>DGDDI - Répartition des effectifs par mission</i>	
Surveillance du territoire	44,9%
Contrôle des opérations commerciales (=fiscalité)	39,3%
Administration générale	15,8%
Part de la mission fiscale (en répartissant la fonction A.G.)	46,7%
Coûts complets estimés (en MF)	6 000,0
Coûts estimés de la mission fiscale	2 800,5

Budget de programme services financiers, 1997

On notera que la part des missions fiscales calculée est cohérente avec les éléments retenus à l'étranger pour la répartition des coûts des services douaniers entre les différentes structures.

1.5.4. Comparaison entre la France et le Royaume-Uni

Comparaison France - Royaume Uni	Royaume Uni			France		
	Recettes nettes	Coûts	Taux d'intervention	Recettes nettes	Coûts	Taux d'intervention
Coûts par impôt						
1) Impôts directs (InRev/DGI+CP)	117 441	1 653	1,41%	985 500	18 763	1,90%
2) TVA (C&E/DGI)	53 300	257	0,48%	538 500	5 650	1,05%
3) Droits de douanes et accises (C&E/DGDDI)	42 400	165	0,39%	336 127	2 800	0,83%
4) Cotisations sociales (InRev/ACOSS)	49 251	139	0,28%	990 950	4 863	0,49%
Taux impôts directs + TVA	1,12%			1,60%	Fr/UK	1,43
Taux tous impôts et droits de douanes	0,97%			1,46%		1,50
Taux tous impôts et prélèvements sociaux	0,84%			1,13%		1,33

Données : France 1997 - RU 1997-1998

RU : M £

F : M FRF

Customs : coût global analytique de la mission fiscale : 442 M £

DGDDI : coût estimé à défaut de reconstitution précise

Coût budgétaire global affecté d'un facteur 1,7

taux de 0,46 pour missions fiscales

ACOSS : recettes et coûts de fonctionnement des URSSAF seules (hors ACOSS)

1.6. L'évolution des taux d'intervention pour certains pays de l'échantillon

Taux d'intervention	1993	1994	1995	1996	1997
Pays Bas			1,17%	1,19%	1,23%
Canada			1,01%	1,01%	1,08%
Irlande	1,24%	1,07%	1,09%	0,95%	0,88%
UK (IR + CE)	1,23%	1,11%	1,03%	0,96%	0,84%
Espagne		0,95%	0,94%	0,97%	0,89%
Suède			0,54%	0,53%	0,52%
USA			0,58%	0,55%	0,49%

France, Allemagne et Italie : pas de série longue

Les données du présent tableau (issues des rapports particuliers par pays) expliquent le graphique présenté dans le rapport.

La section suivante (tableaux par pays) reprend pour l'ensemble des administrations fiscales les données ayant servi à établir le calcul des taux d'intervention et des indicateurs de productivité.

Ces données sont issues des rapports particuliers par pays.

II - TABLEAUX PAR PAYS

	Allemagne	Canada	Espagne	Etats Unis	Irlande	Italie
Administration fiscale	Oberfinanzdirektionen	Revenu Canada	AEAT	IRS	ORC	Entrate
Données		1997-1998	1997	1997	1997	1997
Unité de compte (MN)	M DM (1 DM = 3,35F)	MN CAD (1 C = 3,6 F)	Mn PTAS (1 P = 25F)	M USD (1 USD = 5,5 F)	M IRP (8,2 F)	Mds LIT
Recettes fiscales brutes (avec cot. soc. si néc.)	629 613	245 015	17 271 372	1 622 100	n.d.	
Recettes fiscales nettes des rbts.		- 51 261	- 3 111 239	- 136 100	13 963	
Réintégration des programmes sociaux		8 243		20000	2 365	
Recettes fiscales nettes retenues	629 613	201 997	14 160 133	1 486 000	16 328	494 104
Soit en % du PIB	17,19%	24,13%	18,20%	18,56%	33,25%	25,63%
Coûts budgétaires totaux	Extrapolation	2 578	133 092	7 306	160	5 264
Redressement pour coût complet	sur RW et Bavière		<i>néant</i>	<i>néant</i>		(Entrate)
Déduction des missions douanières		-420	- 7 693	<i>néant</i>		<i>néant</i>
Déduction d'autres missions non fiscales		-45	<i>néant</i>	<i>pgs sociaux : n.d.</i>	<i>déduction de 15%</i>	<i>néant</i>
Total déductions		-465	- 7 693	0	(50% des coûts douaniers)	
Ajouts éventuels			0		-24	50% Guardia di Fin. + SG
Soit	(extrapolation)					2 240
Total des coûts de gestion retenus	10 766	2 113	125 399	7 306	136	7 504
Ratio coût de gestion / recettes nettes	1,71%	1,05%	0,89%	0,49%	0,83%	1,52%
PIB en MN	3 663 000	837 100	77 806 000	8 005 700	49 100	1 928 100
Ratio coût de gestion / PIB	0,294%	0,252%	0,161%	0,091%	0,277%	0,389%
Population	81 911 000	29 900 000	39 323 000	271 600 000	3 661 000	57 506 000
Ratio coût de gestion par habitant	131,44	70,67	3 188,95	26,90	37,15	130,49
En FRF	440,32	254,41	127,56	147,95	308,33	441,06
Nombre d'agents total ETP	136 244	41 472	27 551	102 000	6000	40000
Retraitements		- 7 555	- 2 399		-1276 douaniers	20000
Nombre d'agents pour les missions fiscales	136 244	33 917	25 152	102 000	4 724	60 000
Encaissement par agent (Millions MN)	4,62	5,96	562,98	14,57	3,46	8,24
En M FRF	15,48	21,44	22,52	80,13	28,69	27,83
Indice efficacité/France	0,80	1,11	1,17	4,17	1,49	1,45
Nb habitants/Agent	601	882	1563	2663	775	958
Indice / Fr	0,814	1,194	2,117	3,605	1,049	1,298

	Pays Bas	Suède	UK (IR) 97/98	UK (CE)	France (DGI)	France (CP)
Administration fiscale	Belastingdienst	RSV	Inland Revenue	Customs & Excise	DGI	CP
Données	1997	1996			1 997	
Unité de compte (MN)	M NLG (1 NLG = 3 F)	Mn SEK (1 SEK = 0,7 F)			MF	
Recettes fiscales brutes (avec cotis. soc.)	n.d.	n.a.	117441			
Recettes fiscales nettes des rbts.			49131			
Réintégration des programmes sociaux			166 572	95 700		
Recettes fiscales nettes retenues	250 878	920 011	262 272	Total UK	1 523 500	Total
Soit en % du PIB	35,69%	54,82%	34,02%		18,71%	
Coûts budgétaires totaux	3 664	5 471	1631			
Redressement pour coût complet	<i>néant</i>	néant	139			
Déduction des missions douanières	-586	néant				
Déduction d'autres missions non fiscales	(70% des coûts douaniers)	état civil - évaluation immo			bloc foncier	
Total déductions	- 586	- 693				
Ajouts éventuels	0	néant				
Soit			1 770	422		
Total des coûts de gestion retenus	3 078	4 778	2 192	Total	24 413	
Ratio coût de gestion / recettes nettes	1,23%	0,52%	0,84%		1,60%	
PIB	702 870	1 678 100	770 875		8 140 600	
Ratio coût de gestion / PIB	0,438%	0,285%	0,284%		0,300%	
Population	15 603 000	8 901 000	58 977 000		58 500 000	
Ratio coût de gestion par habitant	197,25	536,79	37,17		417,32	
En FRF	591,76	375,76	353,09		417,32	
Nombre d'agents total ETP	30 547	11 288	52 252	24464		
Retraitements	- 5 481	- 854	52 252	14674	67901	11300
Nombre d'agents pour les missions fiscales	25 066	10 434	66 926	Total	79 201	
Encaissement par agent (Millions MN)	10,01	88,17	3,92		19,24	
En M FRF	30,03	61,72	37,23		19,24	
Indice efficacité/France	1,56	3,21	1,94		1,00	
Nb habitants/Agent	622	853	881		739	
Indice / Fr	0,843	1,155	1,193		1,000	

III - LE CALCUL DES COÛTS DU RECOUVREMENT

A - En France

1 - Direction générale des impôts

Pour la DGI, les données de répartition analytique des coûts entre assiette et recouvrement proviennent intégralement du rapport de M. MERCADIE, inspecteur des finances, sur les coûts de gestion de l'impôt (1998). Ces calculs se fondent sur une étude des coûts réalisée par les services.

La répartition des coûts entre recouvrement spontané et recouvrement forcé provient d'une étude de la MEL de 1991 (réajustée en 1997), utilisée en 1998 par le bureau II A 1 afin de nourrir l'enquête précitée sur les coûts de gestion. Cette étude ne porte que sur la seule répartition des charges des recettes des impôts (ce qui ne peut donner qu'une approximation pour les coûts du recouvrement).

Le rapport de la MEL répartissait les charges des recettes comme suit : 65% pour la saisie - comptabilité (recouvrement spontané), et 35% pour le recouvrement forcé. Le premier chiffre inclut cependant certaines tâches d'assiette (remboursements de crédits de TVA...). Dans ces conditions, après discussion avec le bureau concerné, une répartition 60/40 entre les deux types de recouvrement a paru plausible à la mission.

2 - Direction générale de la comptabilité publique

Pour la DGCP, la répartition des coûts complets s'effectue au moyen du barème des charges. Ce barème, qui ne repose ni sur une comptabilité analytique, ni sur une décomposition en fonction du temps passé par les agents aux différentes missions, mais sur des indices de charges forfaitaires (tel le nombre de contribuables dans le ressort, multiplié par un coefficient de temps de traitement d'un article), est sans doute un outil imparfait ; il est néanmoins le seul utilisable.

Une exploitation du barème réalisée à la demande de la mission fait ressortir un total de 29,34% des charges affectées au recouvrement au sens large. Toutefois, cet ensemble comprend le recouvrement de produits non fiscaux : amendes, redevance audiovisuelle, produits divers de l'Etat. Il a donc été retraité par la CP afin d'obtenir les charges afférentes aux principaux impôts : IR, IS, TS, TH, TF, TP. Le taux rectifié est de 21 %, soit 11 226 emplois à plein temps affectés d'un coût chargé.

Les encaissements mis en face de ces coûts représentaient en 1997 un total de 849 MdF.

Ce calcul, fondé sur un barème qui n'a pas été expertisé par la mission, ne prend pas nécessairement en compte la totalité des missions correspondant à la gestion de l'impôt.

En particulier, la fonction « comptabilité » (tenue de la comptabilité générale de l'Etat), qui représente selon le barème 6,26% des charges de la CP, comporte à coup sûr une dimension afférente à la mission fiscale : sont notamment affectés à cette fonction les caissiers des postes, dont le recouvrement constitue à coup sûr une des activités. De même, le basculement en CGE de la comptabilité auxiliaire du recouvrement ressortit à la fonction Comptabilité.

Pour autant, la mission a pris le parti de ne pas remettre en cause la pondération initiale, d'ailleurs utilisée par le rapport MERCADIE, et s'en est donc tenue au barème initial.

La répartition des coûts entre recouvrement spontané et recouvrement forcé procède elle aussi d'une lecture directe du barème des points charge.

B - Autres administrations fiscales

Les tableaux ci-dessous retracent les modes de calcul des coûts de la fonction recouvrement.

On s'est appuyé en général soit sur la comptabilité analytique des administrations fiscales, soit sur la répartition des effectifs par service ou par fonction. Si les chiffres ci-dessous présentent un bon degré de fiabilité pour la prise en compte des fonctions « encaissement » et « recouvrement forcé », ils peuvent ne pas inclure la fonction « surveillance des obligations de paiement / analyse du solde du compte du contribuable », qui fait, en France, partie du recouvrement spontané, alors qu'à l'étranger, elle se distingue très difficilement des autres tâches des services d'assiette. Aussi a-t-on été amené à rehausser dans certains cas les données fournies par les administrations fiscales elles-mêmes.

Coûts du recouvrement	Allemagne	Canada	Espagne	Etats Unis	Irlande	Moyenne
Coûts du recouvrement en % des recettes	0,26%	0,17%	0,12%	0,08%	0,12%	0,20%
Coûts du recouvrement en % du PIB	0,044%	0,041%	0,022%	0,016%	0,039%	
Coûts du recvt en MN	1 615	349	17 430	1 242	19,2	
Coûts du recouvrement en FRF	5 410	1 255	697	6 831	157	
Part des coûts du recouvrement	15,00%	16,10%	13,90%	17,00%	14,00%	17,53%
Nombre d'agents affectés au recouvrement	20400	6 672	2 186	18 300	700	
Recettes encaissées par agent recvt / MN	30 863 382	30 275 180	6 477 645 471	81 202 186	23 325 714	
Recettes encaissées par agent recvt / FRF	103 392 331	108 990 647	259 105 819	292 327 869	191 270 857	
Indice d'efficacité / France	1,69	1,78	4,23	4,78	3,13	

Coûts du recouvrement	Italie	Pays Bas	Suède	UK (IR)	France	Moyenne
Coûts du recouvrement en % des recettes	0,27%	0,15%	0,09%	0,19%	0,52%	0,20%
Coûts du recouvrement en % du PIB	0,066%	0,053%	0,063%	0,035%	0,097%	
Coûts du recvt en MN	1 344	291,5	862	225	7 877	
Coûts du recouvrement en FRF	4 543	875	7 762	2 025	7 877	
Part des coûts du recouvrement	17,9%	12,20%	18,10%	12,70%	32,30%	17,53%
Nombre d'agents affectés au recouvrement	15 000	3 044	2 028	6 633	24 900	
Recettes encaissées par agent recvt / MN	32 940 267	82 417 214	465 930 927	22 524 951	61 184 739	
Recettes encaissées par agent recvt / FRF	111 338 101	247 251 643	326 151 649	144 206 193	61 204 819	
Indice d'efficacité / France	1,82	4,04	5,33	2,36	1	

Calcul des coûts du recouvrement

<i>Pays</i>	<i>Clefs de répartition</i>
Allemagne	Extrapolation OFD Munich : effectifs encaissement + recouvrement forcé
Italie	Effectifs : prise en compte des concessionnaires privés
Total Royaume Uni (IR + CE)	comptabilité analytique des organismes (cf. rapport particulier) + 5% activité assiette
Suède	Effectifs de la fonction recouvrement calculés par l'organisme - application de la clef aux services indirects
Espagne	Effectifs de la fonction recouvrement calculés par l'organisme - application de la clef aux services indirects
Pays Bas	800 agents de recouvrement forcé + 50% du centre informatique national+5%activité assiette
Irlande	Détail des effectifs de la fonction recouvrement = effectifs du CGO + 5% des services locaux des impôts
Etats Unis	Effectifs de l'IRS par fonction
Canada	Coûts analytiques directs de la fonction recouvrement + application aux services indirects (AG - IT)

Le tableau suivant reprend les données sur la structure des coûts du recouvrement :

Structure des coûts du recouvrement dans quelques Etats	Recouvrement spontané	Recouvrement forcé
France DGCP (source : barème des charges)	48,2%	51,8%
France DGI (source : estimation d'après étude MEL)	60,0%	40,0%
France (moyenne DGI/DGCP)	54,1%	45,9%
Irlande (source : répartition précise des effectifs)	24,0%	76,0%
Suède (rec. spont. : 50% de la fonction "traitements élémentaires")	13,9%	86,1%
Royaume Uni (InRev) - rec. spontané : effectifs des Accounts Offices	29,6%	70,4%

INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Mission d'Analyse Comparative des Administrations Fiscales

Aspects pilotage et contrôle de gestion

Comité des Directeurs, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

mercredi 17 février 1999

Plan de la présentation

I - L'organisation générale du système de pilotage

II - L'organisation du système budgétaire

III - Le choix des indicateurs de gestion

IV - Quelques éléments relatifs à la GRH

I - L'organisation générale du système de pilotage : le modèle de l'agence

- **l'administration fiscale est organisée en agence dans 6 pays sur 9**

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

- **centrée sur les seules missions de gestion de l'impôt (prestation de service)**
- **soumise à des dispositifs de contrôle externe contraignants**
 - de la part de la Cour des Comptes et du Parlement
 - » certification externe des états financiers des administrations fiscales
 - » études externes sur l'efficacité et l'efficience
 - mais aussi des services centraux du budget

I - L'organisation générale du système de pilotage : les outils (2)

➤ Quatre grandes familles d'outils

- la planification stratégique
- les tableaux de bord et indicateurs de gestion
- le pilotage budgétaire
- le suivi des coûts et de la comptabilité analytique

➤ Intégration de tous les outils dans un document essentiel : le rapport d'activité annuel

- principales activités de l'exercice
- états financiers certifiés par l'Institution Suprême d'Audit
- information de «performance»

I - L'organisation générale du système de pilotage : un modèle de pilotage à usage tant interne qu'externe (3)

➤ Utilisation externe du système de pilotage pour le dialogue entre :

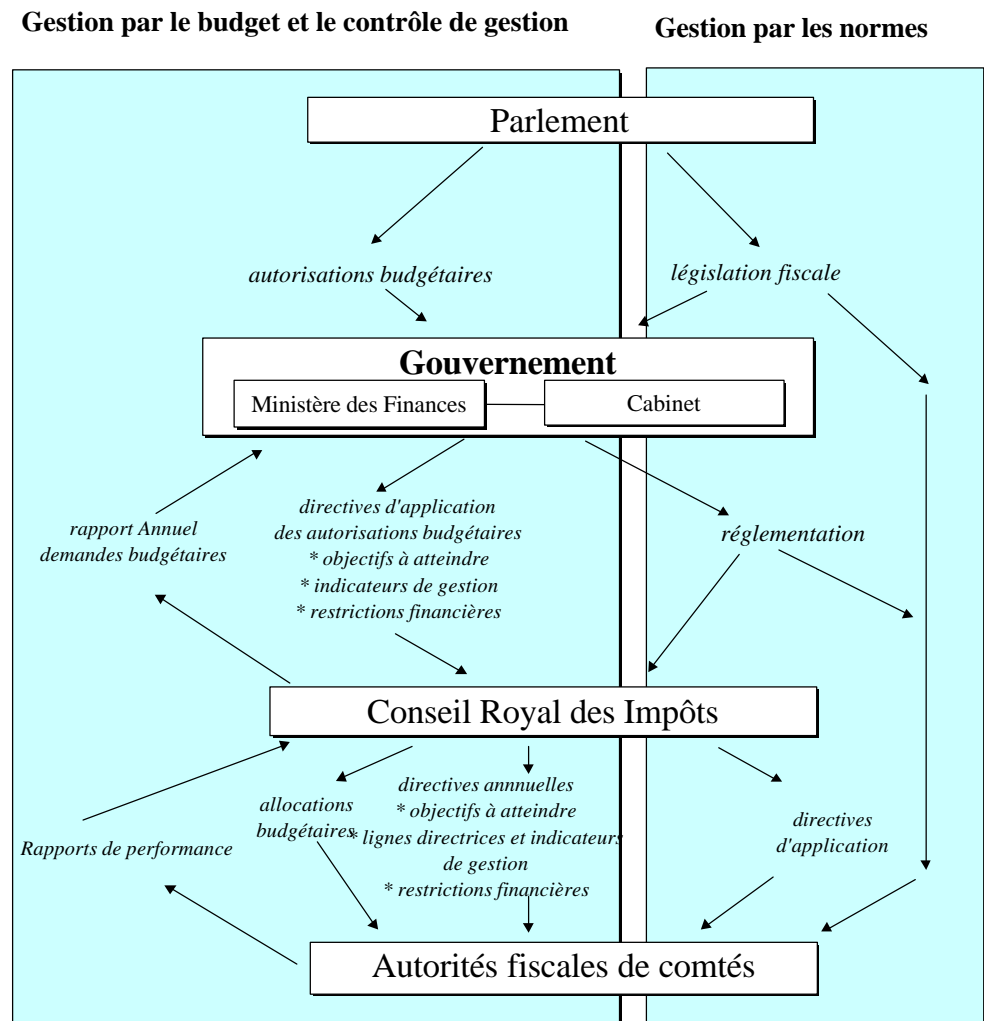
- l'administration fiscale
- la tutelle hiérarchique et budgétaire (services centraux du budget)
- le Parlement et la Cour des Comptes

➤ Utilisation interne pour le dialogue entre :

- les services d'état major
- les unités locales

➤ Contexte général de

- contractualisation
- décentralisation



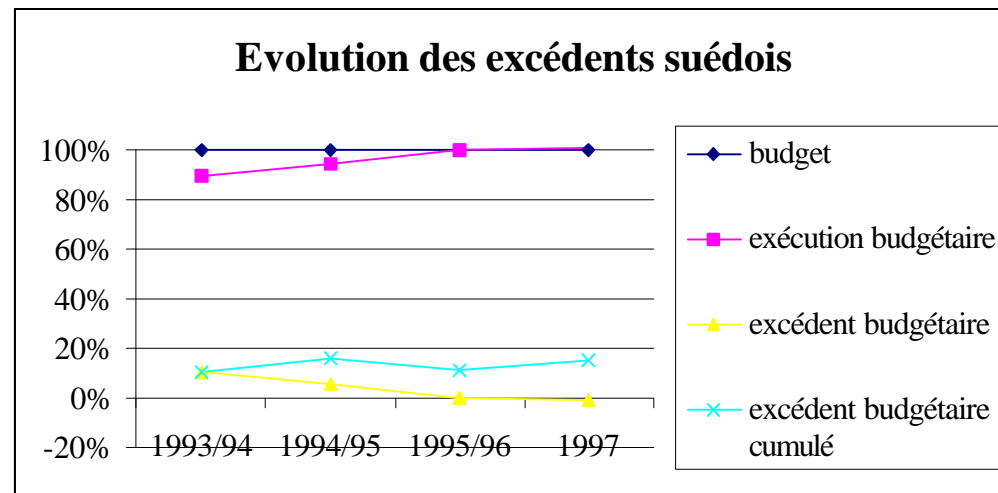
II - Le système budgétaire : organisation générale

➤ Principales caractéristiques

- Pluriannualité
- Fongibilité totale et grande autonomie de gestion
- Conservation des économies réalisées par les services

➤ L'exemple de la Suède

- Modèle d'allocation interne des ressources
- Résultats du nouveau système budgétaire



modèle de répartition des ressources

Autorités fiscales de comté	Immatriculation		Contrôle fiscal		Autres fonctions		Total M SEK
	Population		Nombre de sociétés		Nombre de déclarations		
	%age du	M SEK	%age du	M SEK	%age du	M SEK	
Stockholm	19,0%	57	27,0%	189	22,0%	594	840
Uppsala	2,0%	6	2,0%	14	3,0%	81	101
Gotland	1,0%	3	1,5%	10,5	1,5%	40,5	54
Jönköping	3,0%	9	6,0%	42	3,0%	81	132
Göteborg	7,0%	21	11,5%	80,5	8,5%	229,5	104
Norrbottn	3,0%	9	2,0%	14	3,0%	81	104
Autres	65,0%	195	50,0%	350	59,0%	1593	2138
Total	100,0%	300	100,0%	700	100,0%	2700	3700

II - Le système budgétaire : le développement de relations de marché internes (2)

➤ Les modèles les plus évolués (Suède, Pays-Bas...) ont mis en place des quasi-marchés internes

- Séparation des services entre services opérationnels et services support. Exemple des Pays-Bas :
 - Service informatique (conception et développement / gestion des applications)
 - «*Facilities Management Centre*» : gestion de l'immobilier, énergie, télécoms, consommables ...
 - Centre de formation, etc.
- Chaque service est responsabilisé sur son budget et sur son compte de résultat
- Les prestations sont facturées entre services
- Intérêt :
 - » Incitation à la maîtrise des coûts
 - » Concentration de chaque service sur son métier de base

➤ L'exemple de l'informatique en Suède : la «SSII interne» RSV Data Services

- Les budgets informatiques sont alloués aux services
- Ceux-ci achètent des prestations à RSV Data Services
- Elimine le risque de développement d'applications inutiles
- Société informatique de haut niveau, qui commence à travailler pour des clients extérieurs.

III - Les indicateurs de gestion

➤ **Première génération : indicateurs de résultats (Allemagne, Italie)**

- Ces indicateurs mesurent essentiellement un volume de production, et parfois l'efficacité d'une procédure (nombre de déclarations traitées, taux de recouvrement)
- Limites communes :
 - » **Pas de prise en compte des coûts et du rendement**
 - » **Pas d'indicateurs de satisfaction des usagers**
 - » **Pas de publicité adéquate envers l'opinion ou le Parlement**
 - » **Indicateurs déconnectés de l'allocation des ressources**

➤ **Deuxième génération : indicateurs de productivité (autres pays)**

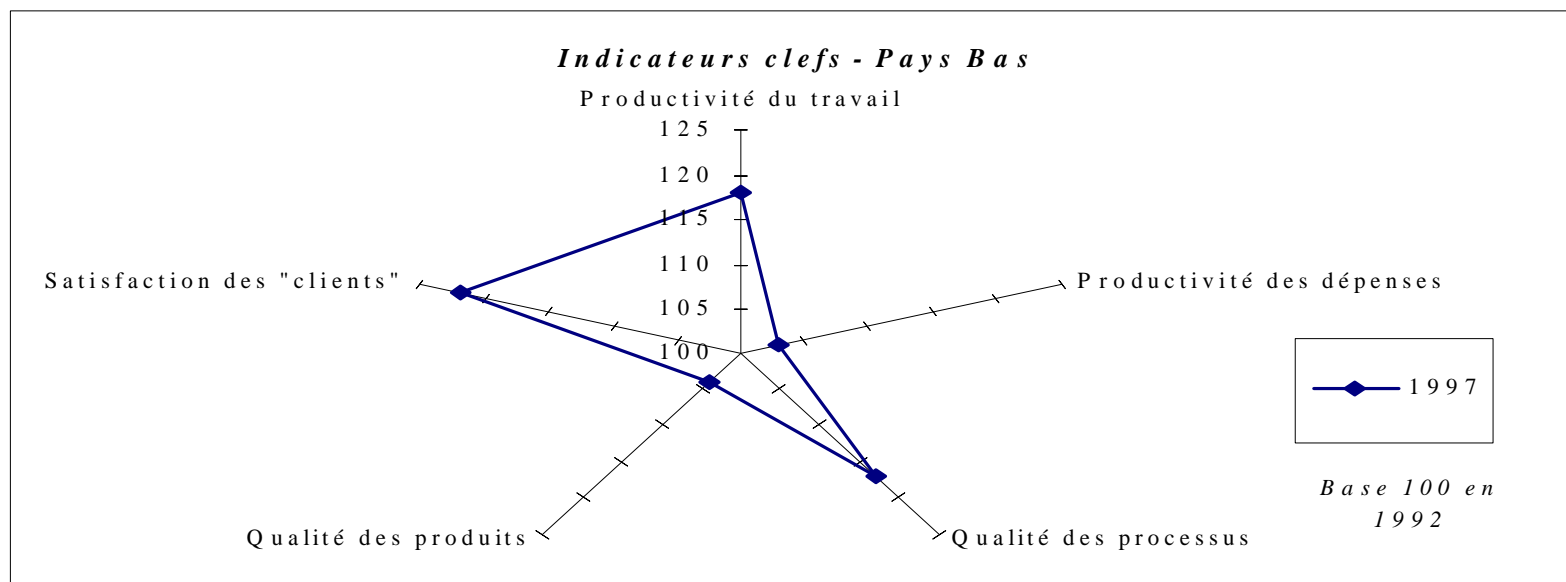
- Mesure de la productivité par agent et par franc dépensé (nombre de déclarations par agent, nombre de francs recouverts par franc investi dans l'activité «recouvrement forcé», etc.)
- Indicateurs publiés et suivis
- Lien avec contrôle de gestion, allocation des ressources et comptabilité analytique

III - Les indicateurs de gestion (2)

- **Troisième génération : indicateurs d'impact, et utilisation d'un système d'indicateurs global et équilibré (Suède, Pays-Bas, Canada ...)**
 - Ces administrations utilisent les indicateurs des deux premières générations ...
 - ... mais elles mettent en œuvre une gamme plus complète d'indicateurs
 - » Indicateurs de productivité et de résultats (cf. supra) ;
 - » Indicateurs d'impact : action de l'administration fiscale sur son environnement :
 - mesure du «tax gap» (matière imposable non déclarée / non recouvrée)
 - «compliance costs» : coûts indirects répercutés sur les contribuables
 - nombre d'erreurs non intentionnelles des contribuables
 - » Indicateurs de satisfaction des contribuables :
 - sondages annuels (Pays-Bas, Royaume Uni)
 - » Indicateurs de qualité des procédures :
 - soit notation de la qualité des produits de l'administration fiscale par le service d'audit interne
 - soit jugement externe sur la qualité du service rendu : au Canada, un institut de sondage évalue la qualité des réponses données aux contribuables par l'administration fiscale.
 - «Balanced scorecard» : mesure globale de la performance, pour :
 - Eviter jeu avec l'indicateur (pondérer le rendement par la qualité de la prestation)
 - Faire intervenir des regards externes externes.

III - Les indicateurs de gestion (3)

➤ L'exemple néerlandais : les 5 indicateurs clefs du rapport de gestion



➤ L'Inland Revenue britannique : les indicateurs de qualité du service

<i>Objectifs de gestion Inland Revenue</i>	<i>Objectif 97/98</i>	<i>Résultat 97/98</i>
Réponse à tout courrier dans les 28 jours	75%	74%
Réception des visiteurs sans RV dans les 15 minutes	94%	97%
Réponse aux appels téléphoniques dans les 30 secondes	90%	90%

IV - Eléments relatifs à la GRH

➤ **Rappel du contexte**

- Baisse des effectifs
- Requalification des personnels

➤ **Une gestion plus flexible**

- Développement des recrutements directs
- Gestion par les compétences et par les statuts
- Assouplissement des règles d'avancement et de promotion : marché interne du travail du Revenue britannique

➤ **Déconcentration et responsabilisation**

- Aplatissement des hiérarchies
- Intégration entre le système de pilotage et la GRH (performance management irlandais)
- Attitudes variables en qui concerne l'individualisation des rémunérations

➤ **Importance cruciale du développement des ressources humaines**

- Formation professionnelle
- Organisation du travail & conditions de travail

ANNEXE 2

ANALYSE DE LA NOTION DE « COMPLIANCE »

1. LE CONCEPT DE <i>COMPLIANCE</i> EST DEVENU UNE NOTION OMNIPRESENTE DANS LA QUASI-TOTALITE DES ADMINISTRATIONS FISCALES VISITEES PAR LA MISSION	2
1.1 <i>Le caractère omniprésent de la notion de voluntary compliance</i>	<i>2</i>
1.2 <i>Définition des concepts de compliance.....</i>	<i>3</i>
1.2.1 <i>Compliance</i>	<i>3</i>
1.2.2 <i>Voluntary compliance.....</i>	<i>3</i>
1.2.3 <i>Compliance costs.....</i>	<i>4</i>
1.2.4 <i>Tax gap</i>	<i>4</i>
2. LA <i>COMPLIANCE</i> SE BASE SUR UNE COMPREHENSION BEAUCOUP PLUS AFFINEE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE	6
2.1 <i>Le contribuable</i>	<i>6</i>
2.1.1 <i>Contribuables honnêtes et contribuables indéliçats.....</i>	<i>6</i>
2.1.2 <i>Ligne de partage entre les contribuables honnêtes et les contribuables indéliçats.....</i>	<i>7</i>
2.1.3 <i>Autres axes d'analyse de la population des contribuables</i>	<i>8</i>
2.2 <i>Le ministre et l'autorité politique.....</i>	<i>8</i>
2.3 <i>La modélisation du système fiscal permise par cette vision externe</i>	<i>8</i>
3. CETTE PRISE EN COMPTE IMPOSE A L'ADMINISTRATION FISCALE UNE REDEFINITION PROFONDE DES SES MISSIONS ET SES OBJECTIFS, ET EXPLIQUE UNE GRANDE PARTIE DES ORIENTATIONS DE GESTION RECENTES	10
3.1 <i>Définition restrictive du champ de responsabilité de l'administration fiscale.....</i>	<i>10</i>
3.2 <i>Détermination des objectifs de l'administration fiscale.....</i>	<i>10</i>
3.2.1 <i>Importance cruciale de la voluntary compliance.....</i>	<i>11</i>
3.2.2 <i>L'équilibre entre service et contrôle</i>	<i>11</i>
3.2.3 <i>Efficacité, efficience et qualité</i>	<i>12</i>
4. ANNEXES ET DOCUMENTS DE REFERENCE.....	14
4.1.1 <i>Eléments de réflexion italiens sur l'économie souterraine</i>	<i>14</i>
4.1.2 <i>Bibliographie.....</i>	<i>15</i>

1. LE CONCEPT DE *COMPLIANCE* EST DEVENU UNE NOTION OMNIPRÉSENTE DANS LA QUASI-TOTALITÉ DES ADMINISTRATIONS FISCALES VISITÉES PAR LA MISSION

Du fait du caractère omniprésent de la notion de *compliance* (1.1), il est important de définir précisément les contours de ce terme et des concepts associés (1.2).

1.1 Le caractère omniprésent de la notion de *voluntary compliance*

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

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

exemples d'utilisation du terme compliance par les administrations fiscales visitées

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

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

- notion de *complimiento* en Espagne ;
- utilisation littérale du terme *voluntary compliance* en Italie.

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

Il semble en outre que le recours à la notion dépasse très largement le champ des administrations fiscales visitées dans le cadre du benchmark : le terme semble massivement utilisé par les administrations fiscales australienne, danoise ou néo-zélandaise et est très répandu dans les études de l'OCDE ou du FMI relative à la gestion des administrations fiscales ou dans les travaux déjà réalisés en matière de benchmark des administrations fiscales¹.

Il est enfin à noter que le concept de *compliance* n'est pas utilisé par les seules administrations fiscales mais semble également constituer un concept opératoire pour toutes les administrations publiques en charge de missions régaliennes et du respect de l'ordre public².

1.2 Définition des concepts de *compliance*

Les définitions fournies ci-après correspondent à une première approche des termes en question. Il est toutefois important d'indiquer que ces termes ont fait l'objet de recherches opérationnelles et universitaires beaucoup plus importantes, recherches dont certaines conclusions sont fournies en annexe.

1.2.1 Compliance

Selon le dictionnaire anglais-français Harrap's, *compliance* veut signifier conformité. Le terme est d'abord largement utilisé dans le domaine de la gestion. A titre d'exemple, un système d'information *Y2K compliant* est un système d'information compatible avec le passage à l'an 2000.

En matière fiscale, *compliance* signifie donc respect de la loi et des obligations fiscales. Le *compliant taxpayer* est donc justement le contribuable qui respecte la loi fiscale : d'une façon ou d'une autre, l'administration fiscale finit par connaître les revenus taxables de ce contribuable et obtenir le paiement des impôts.

1.2.2 Voluntary compliance

Le terme générique étant posé, la question suivante consiste à déterminer les modalités nécessaires pour obtenir ce respect des obligations fiscales. Deux grandes approches semblent ici envisageables, à savoir l'approche par la force et l'approche par la persuasion.

L'approche par la force (qu'il est possible de qualifier d'*enforced compliance*) consiste à obtenir l'acceptation de la loi fiscale après utilisation de la force publique : recours au contrôle fiscal et aux moyens de recouvrement forcé (saisies, hypothèques, privilèges du Trésor par exemple). C'est d'ailleurs la conception traditionnelle de la *compliance* : ainsi, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, les unités en charge du contrôle fiscal et du recouvrement forcé sont justement dénommées unités de *compliance*.

¹ Les concepts considérés comme essentiels pour les travaux de benchmark réalisés par l'administration irlandaise sont a) l'analyse de l'efficacité du recouvrement et de la productivité des missions fiscales b) la minimisation de la part des activités économiques échappant à l'impôt (suivi de l'économie noire ou grise, problème de la détermination du modèle économique correspondant) c) l'évolution de la *compliance* (bouclage avec les fichiers des bénéficiaires sociaux, les listes électorales, les registres d'inscription des sociétés) d) la gestion de la « *public confidence* » et de la « *customer satisfaction* » e) la minimisation des coûts de *compliance*, des coûts d'administration et des restes à recouvrer.

² Outre la gestion de « l'ordre public » fiscal, la *compliance* peut également s'appliquer à la gestion de la sécurité publique ou à la protection de l'environnement. cf. *Malcolm Sparrow « imposing duties, governments changing approach to compliance »*, Praeger (1997).

En sens contraire, la *voluntary compliance* suppose que le contribuable accepte de façon volontaire de respecter ses obligations fiscales : ce contribuable ne cherche pas à cacher à l'administration fiscale une partie de ses revenus, envoie ses déclarations et ses paiements en temps utile. Les raisons qui amènent le contribuable à adapter ce comportement « conforme » sont multiples et complexes (civisme, confiance dans les institutions publiques et l'utilité de l'impôt, mais aussi bien sûr la « peur du gendarme ») et nécessitent une analyse soignée qui sera partiellement menée infra.

Pour le reste du présent rapport, le terme *voluntary compliance* sera utilisé, exactement suivant la traduction demandée par la mission à Revenu Canada : acceptation volontaire de la loi fiscale ou acceptation volontaire de ses obligations fiscales. Au contraire, les *noncompliant taxpayers* sont les contribuables qui de façon involontaire mais surtout volontaire, échappent ou tentent d'échapper à leurs obligations fiscales.

1.2.3 Compliance costs

Les *compliance costs* sont les coûts administratifs que l'administration fiscale fait peser à l'ensemble du système économique pour parvenir au respect des obligations fiscales. Ces coûts, qui doivent être totalement à distinguer des coûts (du point de vue du contribuable s'entend) liés à la charge directe constituée par les impôts et/ou les cotisations sociales. A titre d'exemple, constituent des *compliance costs* :

- les ressources nécessaires pour remplir la déclaration annuelle de l'impôt sur le revenu et la faire parvenir à l'administration fiscale (temps nécessaire, coûts d'affranchissement) ; ;
- la gestion des déclarations et des paiements des entreprises dans le cadre du prélèvement à la source (branche recouvrement de la Sécurité sociale en France) ;
- le recours à un conseil fiscal ou un expert comptable lors d'un contrôle fiscal.

Il s'agit de coûts indirects dérivés des obligations fiscales. L'analyse économique peut d'ailleurs les interpréter comme des impôts cachés de caractère régressif : il est en effet probable que ces coûts pèsent bien davantage sur les petits contribuables et agents économiques (travailleurs non qualifiés, petites entreprises, travailleurs indépendants) que sur les grands (grandes entreprises très structurées et très informatisées, pour lesquelles les *compliance costs* sont certainement marginaux au regard des coûts directs de taxation que ces entreprises supportent).

En outre, les *compliance costs* ne sont pas supportés par les seuls contribuables mais par d'autres agents économiques : sont notamment concernés tous les tiers payants et/ou déclarants (employeurs, organismes de versement de prestations sociales et banques) pour le prélèvement à la source) ou le système bancaire (banques de détail, services financiers de la poste, banque centrale...) pour les activités de recouvrement spontané (avec l'exemple extrême de l'Espagne).

Ces coûts font dans différents pays analysés par le benchmark l'objet d'évaluations économiques précises (Canada, Suède).

1.2.4 Tax gap

Le *tax gap* est la mesure économique de la *noncompliance* et correspond de ce fait au manque à gagner que connaît l'administration fiscale du fait d'une *compliance* non totale. L'assiette fiscale totale est ainsi décomposée entre l'assiette réellement recouvrée par l'administration et le manque à gagner fiscal (*tax gap*) :

- manque à gagner d'assiette (écart entre l'assiette déclarée ou corrigée par l'administration et l'assiette réelle) qui relève à la fois d'erreurs involontaires et de dissimulations volontaires de la part des contribuables indéclicats (*noncompliant*) ;
- manque à gagner de recouvrement (écart entre l'assiette déclarée ou corrigée et l'assiette effectivement recouvrée).

Le *tax gap* fait l'objet d'analyses économiques très sérieuses dans la plupart des pays étudiés dans le benchmark (cf. éléments de réflexions italiens fournis en annexe). Il varie de fait dans des proportions très importantes dans tous les pays étudiés :

- les études suédoises le place à 10% environ de l'assiette fiscale totale (ce taux de 10% est considéré par le FMI comme un niveau bas, relativement satisfaisant et en dessous duquel il est très difficile de descendre sans augmenter les coûts des administrations fiscales dans des proportions quasiment rédhibitoires) ;
- le *tax gap* italien dépasset 30% de l'assiette totale selon les résultats de différentes études italiennes.

2. LA *COMPLIANCE* SE BASE SUR UNE COMPRÉHENSION BEAUCOUP PLUS AFFINÉE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ADMINISTRATION FISCALE

La *compliance* et son vocabulaire se sont donc imposés profondément dans les administrations fiscales visitées. Ce mouvement semble avoir une dizaine d'années dans les administrations nordiques et anglo-saxonnes et être en gestation dans les deux administrations latines visitées.

Il semble que cette nouvelle approche de l'administration fiscale soit directement liée à la transformation du regard que les gestionnaires des administrations fiscales aient posé sur elles-mêmes : **le point de vue des acteurs extérieurs est de fait devenu le principal point de référence des administrations fiscales, est s'est largement substitué à une vision purement interne³. et principalement juridique⁴.**

De fait deux acteurs sont particulièrement vitaux pour l'administration fiscale :

- le contribuable (2.1) ;
- le ministre (ou plus généralement l'autorité politique) qui assure la tutelle de l'administration fiscale (2.2).

La prise en compte des préoccupations de ces deux acteurs et le concept de *compliance* permettant au final une modélisation plus complète du système fiscal (2.3).

2.1 Le contribuable

L'analyse du comportement des contribuables au regard du système fiscal fait apparaître :

- l'importance cruciale de la distinction entre les contribuables honnêtes et les contribuables indéliçats (2.1.1) ;
- la difficulté de séparer strictement entre ces deux types de contribuables (2.1.2) ;
- les problèmes liés à la segmentation des contribuables (2.1.3).

2.1.1 *Contribuables honnêtes et contribuables indéliçats*

Toutes les réflexions des administrations fiscales aboutissent à faire de la séparation entre les contribuables honnêtes et les contribuables indéliçats la *summa divisio* de la population des contribuables.

Les contribuables honnêtes (*compliant*) sont les contribuables qui payent de bonne volonté et sans poser de difficultés l'essentiel de leurs impôts.

- ces contribuables fournissent en temps opportun les informations requises par l'administration ;
- leurs déclarations correspondent à la réalité de leurs revenus ;
- ils effectuent leurs paiements en temps et en heure sans que l'administration fiscale doive mettre en œuvre des actions de recouvrement forcé.

Il peut donc sembler nécessaire de faciliter au maximum la vie de ces contribuables, donc sur le plan économique de réduire leurs *compliance costs* pour que leur comportement vertueux soit un comportement gagnant.

De l'autre, les contribuables indéliçats, voire malhonnêtes (*noncompliant*) qui vont de fait utiliser toutes les failles du système fiscal pour éluder le paiement de l'impôt. Le comportement délinquant de ces contribuables est conditionné de multiples façons :

³ De type « bureaucratique » au sens de Michel Crozier.

⁴ Voire répressive ou pénaliste.

- probabilité réelle de voir la fraude découverte (les contribuables les plus facilement contrôlables sont de fait les plus vertueux) avec si possible adéquation entre la perception du risque et le risque réel (connaissance qu'a l'administration fiscale des schémas frauduleux, efficacité convenable du contrôle fiscal, actions de communications en matière de résultats des contrôles) ;
- importance des sanctions substantielle en cas de découverte d'une fraude ...

2.1.2 Ligne de partage entre les contribuables honnêtes et les contribuables indéliçats

Cette séparation entre les *compliant* et les *noncompliant* est bien entendu une simplification extrême de la réalité, même si elle est clairement opératoire à titre pédagogique. La séparation doit être affinée suivant deux axes principaux :

- les situations intermédiaires entre les deux comportements purs doivent être analysées avec plus de finesse (analyse statique détaillée de la population de contribuables) ;
- les modalités du déplacement de la frontière entre les *compliant* et les *noncompliant* doivent également faire l'objet d'analyses très précises (analyse dynamique de la population de contribuables).

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

- ainsi, les contribuables plutôt honnêtes peuvent faire des erreurs de bonne fois⁵, liées par exemple à la méconnaissance ou à la complexité du système fiscal ; l'administration fiscale suédoise fait d'ailleurs de la réduction de ces erreurs non volontaires un des axes les plus structurants de sa stratégie en matière de *customer service* ;
- il existe bien entendu des degrés en matière de *noncompliance* : le fait d'envoyer ses déclarations et ses paiements avec retard est bien entendu beaucoup moins grave que de masquer volontairement ses sources de revenus ;
- l'IRS américain fait, sur un autre axe une distinction entre trois groupe de contribuables : « *will pay* » (contribuables qui paieront l'impôt), « *can't pay* » (contribuables qui ne peuvent payer l'impôt du fait de leur situation économique), « *won't pay* » (contribuables qui, quoi qu'il arrive, essaieront d'éluder le paiement de l'impôt).

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

- en toute première analyse, les impôts, qui servent à financer les dépenses publiques, seront d'autant plus facile à collecter que la nécessité, l'utilité et le niveau adéquat de la contribution publique feront l'objet d'un fort consensus⁶ ;
- l'équité dans la perception de l'impôt est également un facteur déterminant : plus le niveau de fraude fiscale global apparaît élevé et globalement impuni et plus l'impôt apparaît insupportable aux secteurs qui ne peuvent matériellement mettre en œuvre la fraude, la fraude fiscale devenant alors une stratégie « gagnante » (cf. réflexions de l'administration fiscale italienne) ;
- la possibilité pour l'administration fiscale de contrôler facilement les déclarations du contribuable est bien entendu un vecteur de vertu fiscale, même si cette vertu est quelque peu forcée⁷ ;

⁵ Manquements expliqués par la complexité des obligations fiscales ainsi que par l'insuffisance des fonctions d'assistance et de service au client.

⁶ Cf. article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

⁷ Ainsi, et selon une étude du GAO relative au *tax gap* américain sur l'impôt sur le revenu, les salariés déclarent volontairement 99% de leurs revenus effectifs, les travailleurs indépendants 68% et les travailleurs indépendants « informels » (acteurs économiques payés exclusivement en numéraire et dans activités illégales ou semi-légales) 19% seulement.

- la juste récompense des comportements vertueux peut enfin également extrêmement importante (Revenu Canada a clairement mis en avant des actions de « gestion des repentis » : contraintes fiscales facilitées pour les PME respectueuses de leurs obligations, amnistie permanente aux anciens infracteurs, qui font une divulgation volontaire de leurs manquements⁸).

Ce rapport ne vise toutefois qu'à donner quelques pistes de réflexions à une matière extrêmement vaste, nécessitant des investigations beaucoup plus poussées.

2.1.3 Autres axes d'analyse de la population des contribuables

De façon transversale à la séparation entre contribuables honnêtes et malhonnêtes, l'analyse détaillée par contribuables amène à réfléchir une segmentation par type de clientèle, également pour faire face :

- à une différenciation importante dans les niveaux de sophistication, d'information et de compétences nécessaires dans chaque groupe pour faire face aux obligations fiscales ;
- aux comportements différenciés de ces groupes de contribuables en matière de *compliance* : la problématique est bien entendu totalement différente pour les contribuables dont la totalité des revenus déclarés peuvent être vérifiés auprès de tiers (situation typique des salariés) et pour les entreprises dans des secteurs économiques plus difficilement (la restauration et le second œuvre immobilier sont considérés dans toutes les administrations analysées comme des secteurs à risque).

2.2 Le ministre et l'autorité politique

Toutes les administrations fiscales sont placées sous la responsabilité de l'autorité politique et plus particulièrement du Ministre des Finances. La plupart des administrations fiscales analysées considèrent que ce Ministre a une double attente vis-à-vis des administrations fiscales.

A législation fiscale donnée, le Ministre attend d'abord de l'administration fiscale le niveau le plus élevé possible de recettes fiscales. Sur ce point, il n'est pas besoin de rappeler le fait que les recettes fiscales et sociales constituent dans tous les Etats la part écrasante des recettes de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale. Le Ministre est donc normalement en situation d'attendre de l'administration fiscale un contribution majeure à l'équilibre des finances publiques.

le Ministre doit parallèlement s'assurer de la maîtrise des coûts de gestion de l'administration fiscales. Sur ce point, l'administration fiscale ne fait pas exception au mouvement général de rationalisation de la gestion publique, mouvement transversal à toutes les administrations publiques.

2.3 La modélisation du système fiscal permise par cette vision externe

Sur le plan économique, la prise en compte de ces différents points de vue externe permet de modéliser la **totalité** de système fiscal par une **double analyse** :

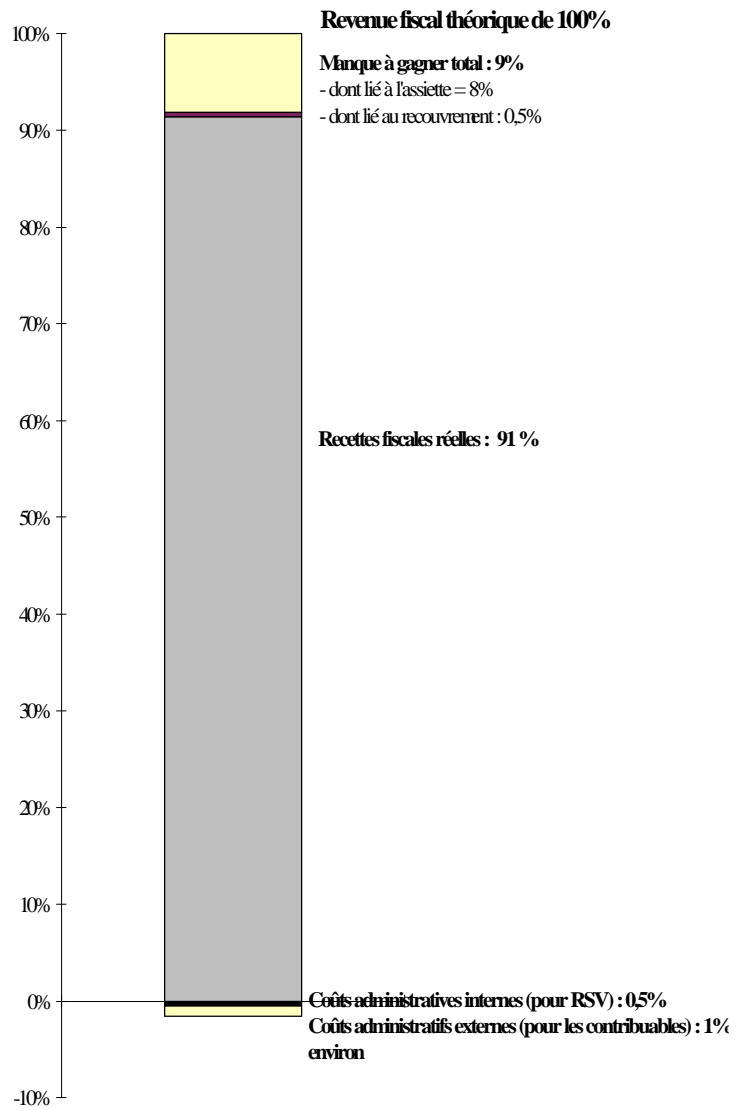
- **l'analyse de l'assiette fiscale totale et l'identification du *tax gap***, séparé entre manque à gagner d'assiette et manque à gagner de recouvrement ;
- **l'analyse des coûts de gestion liés à l'imposition** (coûts administratifs directs de l'administration et *compliance costs*).

Le schéma ci-dessous reprend par exemple la représentation générique utilisée par l'administration fiscale suédoise pour formaliser sa stratégie.

modélisation du contexte fiscal suédois

⁸ Au Canada, un contribuable n'ayant jamais rien déclaré ne sera pas poursuivi s'il déclare de lui-même, et sera simplement justiciable des droits et intérêts de retard.

Recettes fiscales réelles / Manque à gagner fiscal
Coûts administratifs du système fiscal internes et externes



3. CETTE PRISE EN COMPTE IMPOSE À L'ADMINISTRATION FISCALE UNE REDÉFINITION PROFONDE DES SES MISSIONS ET SES OBJECTIFS, ET EXPLIQUE UNE GRANDE PARTIE DES ORIENTATIONS DE GESTION RÉCENTES

Cette appréhension à la fois plus précise et plus globale du contexte externe de l'administration fiscale permet alors :

- de définir plus strictement les missions et les responsabilités particulières de l'administration fiscale, en séparant les responsabilités de gestion des responsabilités politiques (3.1) ;
- ensuite de formaliser de façon beaucoup plus précise les objectifs de l'administration fiscale (3.2).

3.1 Définition restrictive du champ de responsabilité de l'administration fiscale

L'analyse de la situation de l'autorité politique et du Ministre des Finances permet bien de distinguer entre les responsabilités qui relèvent du niveau politique et celles qui relèvent des problèmes de gestion.

De façon générale et dans les pays considérés, l'administration fiscale n'assume pas la responsabilités :

- ni du poids des prélèvements fiscaux sur l'économie et de la structure des systèmes fiscaux, sujet qui relève des choix politiques et de la science économique (l'efficacité du système fiscal est une question distincte de l'efficacité de l'administration fiscale) ;
- ni de la de la confiance générale du public dans le fonctionnement des institutions et des services publics (qui a pourtant, cf. supra, un rôle majeur dans la définition de la *compliance*) ;

Ces deux questions relèvent principalement de la responsabilité politique et amènent donc l'administration fiscale à limiter ses responsabilités dans la définition de la politique fiscale. en se concentrant sur les seules tâches de gestion. Relèvent en revanche totalement de la responsabilité de l'administration fiscale :

- les *compliance costs* imposés aux contribuables dans le cadre de la gestion de l'impôt ;
- le caractère juste et équitable des modalités matérielles de traitement des contribuables par l'administration fiscale.

Cette redéfinition précise des responsabilités de l'administration fiscale n'élude absolument pas la reconnaissance de la situation stratégique de l'administration fiscale dans l'Etat :

- qui dispose en effet d'un rôle central pour apporter à l'Etat la quasi-totalité des moyens nécessaires aux fonctionnement des services publics et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- et assume pour ce faire l'une des dimensions essentielles de la souveraineté de l'Etat.

3.2 Détermination des objectifs de l'administration fiscale

Les responsabilités de l'administration apparaissent ainsi relever principalement de la gestion de l'impôt. L'administration fiscale est censée sur focaliser sur un double objectif :

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

Pour arriver à cette fin :

- la maximisation de la *voluntary compliance* devient un objectif totalement vital (3.2.1) ;
- l'administration fiscale doit trouver un bon équilibre entre contrôle et service (3.2.2) ;

- les questions traditionnelles de gestion publique que sont l'efficacité et l'efficience sont vues sous un jour relativement nouveau (3.2.3).

3.2.1 *Importance cruciale de la voluntary compliance*

L'augmentation de la *voluntary compliance* est devenue un objectif totalement vital à partir du moment où l'administration fiscale a conscience d'une double réalité :

- les limites des stratégies exclusivement de nature répressive ;
- le caractère limité de ses ressources.

La meilleure compréhension des contribuables (cf. supra, séparation entre les contribuables *compliant* et les contribuables *noncompliant*) permet de mettre en lumière plusieurs phénomènes extrêmement structurants :

- dans les faits, le système fiscal repose sans doute plus sur les contribuables qui acceptent volontairement de payer l'impôt que sur les activités répressives de l'administration fiscale ; l'administration est par exemple totalement dépendante des informations déclaratives fournies par les contribuables ou les tiers déclarants ;
- les droits démocratiques reconnus aux personnes constituent en tout état de cause une limite forte à l'efficacité absolue d'une stratégie « tout contrôle » ;
- en tout état de cause, les ressources limitées des administrations fiscales empêche dans les faits de « mettre un inspecteur des impôts derrière tous les contribuables ».

Il apparaît de plus en plus évident que l'augmentation du « stock » de contribuables honnêtes (par toute une série d'orientations qui sont détaillées infra dans le rapport) permet sans doute mieux que les moyens répressifs d'optimiser le rendement de l'impôt. Une telle considération devient incontournable en cas de contraintes sur les ressources. **L'objectif de l'augmentation de la *voluntary compliance* est donc de rentrer dans un cercle vertueux où la satisfaction de la majorité des contribuables induit une augmentation des recettes fiscales**, et donc augmente l'efficacité du rendement fiscal.

3.2.2 *L'équilibre entre service et contrôle*

Les contribuables honnêtes sont donc une denrée extrêmement précieuse qu'il devient vital de prendre en compte⁹. Des ressources significatives doivent donc leur être dévolues, notamment par le développement de la fonction de service au contribuable (cf. infra).

Cette importance nouvelle apportée au service au contribuable ne fait toutefois pas oublier aux administrations fiscales l'existence de contribuables « difficiles » qu'il faut continuer à suivre : les stratégies modernes essaient donc de trouver un bon équilibre entre ;

- service pour la gestion des contribuables honnêtes ;
- contrôle, principalement les activités de contrôle fiscal et de recouvrement forcé en direction des contribuables indécis, mais avec une réorientation massive des ressources humaines et de l'arsenal répressif de contrôle vers ces seuls contribuables.

L'évolution actuelle de la stratégie du contrôle fiscal en **Italie** témoigne de la nouvelle approche du contrôle fiscal dans une perspective de « *compliance* », qui se fonde beaucoup plus sur la **recherche du consensus** que sur une démarche de répression généralisée. Cette démarche avait montré ses limites en Italie : la sévérité et la suspicion généralisées aboutissaient à la rendre peu crédible, voire, paradoxalement, à légitimer chez de nombreux contribuables la fraude fiscale.

⁹ Sur ce point, la position des administrations fiscales se rapproche de celle de nombreuses entreprises commerciales modernes, qui ont constaté que la fidélisation de la base de clients est au moins aussi importante et souvent moins coûteuse que la conquête de nouveaux clients.

Les réformes en cours se sont en effet appuyées, pour l'essentiel, sur des outils visant à faire émerger une « vision commune » des objectifs et des méthodes du contrôle fiscal, partagée entre l'administration fiscale et les contribuables.

A la base, on trouve un engagement politique déterminant : **la promesse explicite du gouvernement de baisser les impôts en fonction de la matière imposable nouvelle révélée.**

De plus, les réformes déjà réalisées, et portant sur la législation fiscale (abaissement des prélèvements portant sur les bénéficiaires professionnels de près de 15 points), ont elles-mêmes contribué à renforcer chez les entrepreneurs la perception de **l'équité du système fiscal.**

Dans ce contexte, l'administration fiscale s'est attachée à déterminer de façon consensuelle des instruments de contrôle fiscal avec les secteurs économiques concernés. Ainsi, les *studi di settore* (études de secteurs), qui déterminent, pour chaque activité, un certain nombre de variables significatives permettant de déterminer avec précision le bénéfice imposable, ont été élaborées conjointement avec des associations professionnelles, qui ont, par exemple, transmis des questionnaires confidentiels (non exploitables pour le contrôle fiscal) à leurs adhérents leur demandant de dévoiler leurs « vrais » bénéficiaires. La collaboration des acteurs économiques avec le fisc est une nouveauté, qui tient à une meilleure appréciation des conséquences en termes de concurrence déloyale de la fraude fiscale. Il y a donc une approche explicite de « *compliance* »¹⁰ (observation volontaire de la loi fiscale par les contribuables) : l'administration fiscale a fait prendre conscience aux contribuables de l'intérêt qu'il y avait, pour eux, à rentrer collectivement dans le droit chemin, pour au moins deux raisons :

- la fraude fiscale était jusqu'ici une stratégie gagnante, mais les coûts en cas de découverte du comportement frauduleux étaient élevés : il s'agit donc de limiter les risques et de stabiliser les relations avec le fisc ;
- en créant un consensus chez les entrepreneurs sur la nécessité de remplir leur devoir fiscal, l'administration fiscale italienne vise à circonscrire plus précisément les contribuables les plus irréductibles, et à stigmatiser leur comportement par rapport à leur secteur économique : dès lors que la fraude n'est plus une pratique générale, sa persistance chez certains entrepreneurs s'assimile à une distorsion de concurrence.

Cette collaboration a pour contrepartie évidente l'importance des possibilités **d'amnistie fiscale** : en tirant un trait sur le passé, l'administration fiscale italienne espère inverser pour l'avenir la vision de l'ensemble des contribuables de la problématique du respect des obligations fiscales.

Il s'agit ici plus de la décomposition de la stratégie globale de promotion de la *compliance* en deux composantes que de la combinaison parallèle de deux stratégies contradictoires.

3.2.3 *Efficacité, efficacité et qualité*

Ce nouveau modèle permet donc de d'adapter à la situation particulière des administrations fiscales le cadre générique de la gestion publique constitué par la recherche de l'efficacité et de l'efficience :

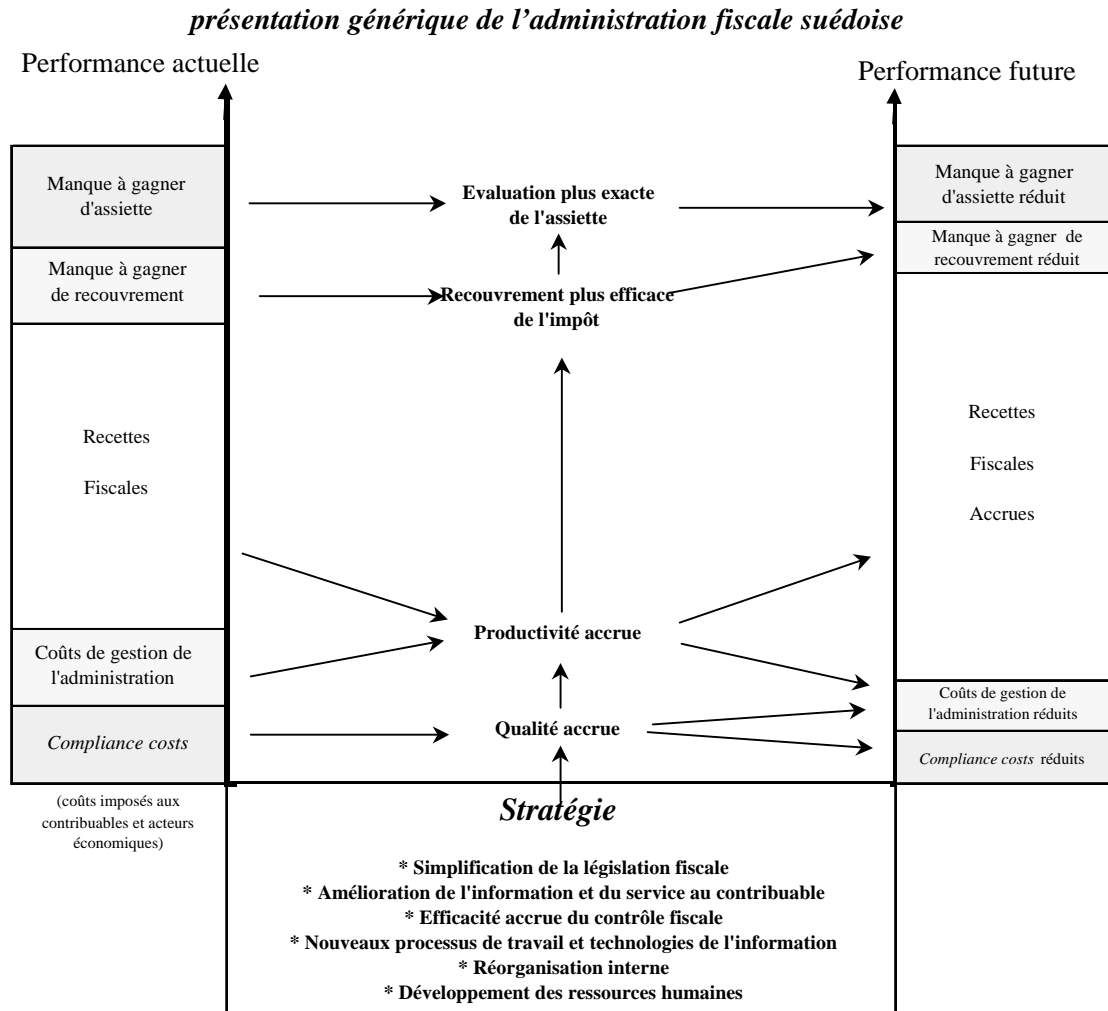
- l'efficacité (relations objectifs-résultats) correspond ici à la maximisation des recettes fiscales et à la minimisation parallèle du *tax gap* ;
- l'efficience (relations moyens-résultats) revient à recherche en même temps maîtrise des coûts de gestion (tant internes que de *compliance*) et augmentation de la productivité de ces coûts (optimisation du rapport entre les recettes fiscale et les ressources dédiées à la gestion des impôts¹¹) ;

¹⁰ Terminologie anglo-saxonne utilisée par l'administration fiscale italienne.

¹¹ Le taux d'intervention qui a été analysé infra constitue clairement l'une des mesures de cette productivité.

- la qualité qui a un impact décisif sur les perceptions du contribuable sur l'administration (qualité mesurée par exemple par le pourcentage de calculs exacts de dettes fiscales ou par le pourcentage de procédures contentieuses conclues au profit de l'administration fiscale) permet enfin de compléter les seules mesures d'efficacité et d'efficience.

Au final, le schéma ci-dessous représente d'ailleurs assez précisément le cadre stratégique globale de l'administration fiscale suédoise.



4. ANNEXES ET DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

4.1.1 *Eléments de réflexion italiens sur l'économie souterraine*

Est présenté ci-après un résumé des réflexions (semi-confidentielles) d'un groupe de travail animé par le SECIT (*Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî*), équivalent de l'IGF pour le ministère des finances sur le volume de l'évasion fiscale en Italie¹².

Le groupe de travail a mené, entre 1996 et 1997 une confrontation très complète entre données fiscales et données externes, afin de mieux estimer le montant de recettes échappant à la connaissance du fisc.

Trois types de méthodes ont été utilisées :

- **approche à partir de l'offre** : confrontation de la valeur ajoutée connue du fisc (l'IVA est l'équivalent de la TVA) et de celle connue de la comptabilité nationale ;
- **approche à partir de la demande** : confrontation entre la base taxable à l'IVA et les données relatives à la consommation ;
- **approche centrée sur les revenus des entreprises**, menée à partir d'études sectorielles fines.

4.1.1.1 Méthode de l'offre

Les données fiscales ont été confrontées à celles de la comptabilité nationale, tenues par l'ISTAT.

Par nature, le premier agrégat est plus réduit que le second, à cause de différences méthodologiques (il ne tient pas compte de la variation des stocks ni des investissements fixes, notamment), ou normatives (une partie des contribuables et des activités ne sont pas soumis à l'IVA, bien que leur valeur ajoutée soit prise en compte par la comptabilité nationale : administration publique et agriculture notamment). L'analyse a été conduite aux niveaux national, sectoriel et régional. Une précaution méthodologique s'impose : bien que la sincérité des réponses aux questionnaires statistiques soit sans doute supérieure à celle qui prévaut dans les déclarations fiscales, les données de la comptabilité nationales sont chaque année réajustées en fonction du volume supposé d'opérations appartenant à l'économie souterraine (par des méthodes robustes mais évidemment critiquables : réajustement du revenu de l'entrepreneur quand il devient inférieur au revenu moyen de ses salariés, estimation d'un taux de travailleurs non déclarés par secteur).

Les résultats obtenus sont les suivants :

- au niveau national, l'écart entre les deux agrégats oscille entre 37% et 40% sur la période 1989-1994 ;
- par secteurs, on trouve un éventail d'écarts allant de 29% (industrie lourde) à 62% (commerce de détail) ;
- régionalement, les écarts s'étagent de façon spectaculaire : le taux d'économie souterraine irait de 13% en Lombardie à 83% dans le Basilicate ; sans surprise, on constate que la valeur ajoutée non déclarée dépasse 50% dans la totalité des régions du Sud (à noter cependant que la désagrégation territoriale des données implique de nombreuses difficultés méthodologiques : affectation de la valeur ajoutée au siège ou à l'établissement etc.)

¹² De fait, la quasi-totalité des Etats et des organisations financières internationales effectuent des estimations du tax gap. En Suède, le montant du *tax gap* est estimé en combinant plusieurs méthodes d'évaluation (estimation de l'économie souterraine à partir de la comptabilité nationale, informations liées au contrôle fiscal, programme interne de mesure de la *voluntary compliance*, autres études.

S'agissant de l'écart national, il est nettement supérieur au réajustement statistique opéré sur la comptabilité nationale pour intégrer l'effet de l'économie souterraine (cet ajout est de l'ordre de 13%) : le solde représenterait donc un volume de fraude « déclaré à l'ISTAT », mais non isolable dans le processus d'acquisition des données. L'écart estimé est d'ailleurs très conforme à celui calculé par des études universitaires publiques.

4.1.1.2 Méthode de la demande

Deux sources de données ont été confrontées : les bases déclarées sur les déclarations d'IVA au fisc, et certains postes de la comptabilité nationale (les ventes des branches industrielles apparaissent comme « emplois finaux » dans les TER de la comptabilité nationale, les coûts et la valeur ajoutée comme ressources). En Italie comme en France, la consommation des ménages représente l'essentiel de la base de TVA. La difficulté de l'exercice tient dans l'identification du périmètre des branches, qui peut ne pas être le même entre les deux sources de données, et dans une série de facteurs de non-homogénéité des données.

Le résultat attendu est que les entreprises tendent à sous-déclarer les ventes, et à sur-déclarer leurs coûts.

4.1.1.3 Méthode de reconstitution du résultat

Là aussi, les données fiscales ont été réconciliées avec celles de la comptabilité nationale (série de données sur les comptes des entreprises, et recensement périodique). Les difficultés méthodologiques les plus importantes tiennent aux philosophies différentes des deux classifications : l'ISTAT distingue les SQS et les revenus professionnels des ménages ; les données fiscales, résultant des déclarations, sont réparties en fonction de la nature juridique de l'entreprise (contribuables individuels, sociétés de personnes, sociétés de capitaux). Compte tenu de ces difficultés, l'analyse s'est concentrée sur l'examen des revenus des seules sociétés. Le deuxième obstacle tient à la divergence entre les définitions du revenu (bénéfice). L'agrégat retenu correspond globalement à l'excédent brut d'exploitation (EBE : ventes et production nettes des coûts de production et des frais de personnel), les soldes de niveau inférieur étant trop influencés par la législation fiscale. A l'EBE fiscal correspond globalement la « marge opérationnelle brute » de la comptabilité nationale italienne.

L'importance des difficultés de méthode n'a pas permis à ce groupe d'achever ses travaux.

4.1.2 Bibliographie

An economic approach to tax administration reform (chapter 3, what determines taxpayer compliance ?), Amaresh Bagchi, Richard Bird and Arindam Das-Gupta, University of Toronto International Centre for Tax Studies (1995).

Designing a Tax Administration Reform Strategy : Experiences and Guidelines, Département des Affaires Fiscales du FMI (1997)

Imposing duties, governments changing approach to compliance, Malcolm Sparrow, Praeger (1997)

Tax compliance, Managing the landscape of Relationships with the Taxpayer, Sean Moriarty (Assistant Secretary, Revenue Commissioners, Irlande)

Taxpayer compliance, analysing the nature of the income tax gap, GAO (1997)

ANNEXE 3

TABLEAUX SYNOPTIQUES

ORGANISATIONS

SYSTÈMES D'INFORMATION

MANAGEMENT

système non en place mais prévu à court terme

situation très différente de la majorité des pays

France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
--------	-----------	--------	---------	------------	---------	--------	----------	-------------	-------

Evolution du périmètre des administrations fiscales

Nombre d'administrations

nombre total d'administrations fiscales en charge des impôts et des cotisations sociales de l'Etat ou de la fédération	4	21/3	1 (+10)	2	1 (+50)	1	2	1	2	1
Etats unitaires	DGI / DGCP / DGDDI / branche recouvrement de la sécurité sociale			gestion séparée de l'impôt et des cotisations sociales		Office of the Revenue Commissioners	gestion séparée des questions douanières	Belastingdienst	séparation impôts directs (<i>Inland Revenue</i>) impôts indirects (<i>HM Customs & Excise</i>)	groupe Riksstattverket
Etats fédéraux		une administration fiscale mixte <i>Oberfinanzdirektion</i> par Land du fait du principe constitutionnel de compétence conjointe <i>Bund-Land</i> en matière de fiscalité, de fait largement dominé par les <i>Länder</i> / administrations fiscales séparées pour les douanes et le	une administration fédérale (Revenu Canada) + 10 administrations fiscales provinciales (qui délèguent de plus en plus leur activité à Revenu Canada)		une administration fédérales (IRS) + 50 administrations correspondant à chaque Etat					

Principales missions des administrations fiscales

responsabilité de l'administration fiscale sur la politique fiscale	oui (récente intégration du DLF)	non	non	non (gestion par une direction spécialisée du ministère des finances)	non	non	oui	non	oui	non (rattachement de la politique fiscale au Ministère des Finances)
prise en charge des missions douanières par l'administration fiscale	séparation DGI /DGDDI	missions douanières séparées	missions douanières assurées par Revenu Canada	missions douanières intégrées dans l'agence fiscale	missions douanières séparées	missions douanières assurées par l'administration fiscale	Département des Douanes séparées du Département des Recettes	missions douanières assurées par <i>Belastingdienst</i>	séparation entre <i>Revenue</i> et <i>Customs</i>	administration séparée pour les questions douanières
prise en charge des impôts locaux par la ou les administrations fiscales nationales	oui	impôts des Länder gérés par les 21 administrations fiscales des Länder / impôts des communes gérés séparément	mouvement croissant de prise en charge de la gestion des impôts provinciaux par Revenu Canada	IML	non	pas d'impôts locaux significatifs	non	impôts locaux perçus par les communes sans intervention de <i>Belastingdienst</i>	non	impôts locaux totalement gérés par l'administration nationale
missions non fiscales des administrations fiscales	missions foncières de la DGI		gestion de programmes sociaux subordonnés à des critères de revenus, gestion d'une partie du régime d'assurance emploi		gestion de programmes sociaux subordonnés à des critères de revenus				gestion de programmes sociaux subordonnés à des critères de revenus, contrôle du salaire minimum, remboursement des prêts étudiants...	missions foncières, gestion de l'état civil, gestion des élections, gestion du recouvrement de l'intégralité des recettes fiscales

Plans de réorganisation récents de l'administration fiscale

réorganisations externes			fusion des administrations fiscales et douanières en 1995 / prise en charge contractuelle de la gestion des impôts des provinces (de 3 à 9, suivant les types d'impôt)			regroupement des services de l'ex <i>Revenue</i> et ex <i>Hm Customs & Excise</i> britannique dès la fondation de la République d'Irlande en 1923			regroupement Revenue Contributions Agency finalisé en 1999	pas de réorganisation depuis la fusion de 1971 de plusieurs administrations cédulaires et la récupération du service du recouvrement en 1973	
réorganisations internes			pas de plan de réorganisation autre que la création d'administrations fiscales dans les Länder de l'Est	décision de transformer Revenu Canada en agence en 1996, réduction du nombre de bureaux	réformes très importante du recouvrement de 1984 à 1995 / plan de réorganisation limité en 1997	réorganisation complète en cours par groupes de contribuables	multiples réformes de réorganisation (rapprochement fisco-douanes, impact majeur du projet ConTax)	projet de réforme très ambitieux en cours de réflexion	réorganisation globale par groupe de clientèles en 1992 avec réduction massive du nombre d'unités locales	réorganisations très importantes du Revenue et de HM Customs and Excise depuis le début des années 1990	multiples plans de réorganisation très structurants depuis 1987

système non en place mais prévu à court terme

situation très différente de la majorité des pays

France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
--------	-----------	--------	---------	------------	---------	--------	----------	-------------	-------

Principes généraux d'organisation

Contrôles externes et internes de l'administration fiscale

contrôle interne	MEL / bureau contrôle de gestion	service d'audit spécialisé rattaché à l'état major de chaque <i>Oberfinanzdirektion</i>	unité de surveillance et <i>reporting</i>	service d'audit interne (dont les missions ont été élargies en 1997) rattaché au président	service d'audit interne	service d'audit interne	projet de création d'une véritable inspection des services (fusion du service de contrôle de gestion et de l'inspection des services)	service d'audit interne	département d'audit interne intégré au <i>Revenue</i> , chargé du contrôle de l'intégralité du <i>reporting</i> interne et externe	rôle de la direction financière du Conseil Royal des Impôts
contrôle de la branche exécutive		nomination conjointe <i>Bund/Länder</i> des <i>Oberfinanzpräsidenten</i>	contrôle budgétaire strict	nomination du président, octroi des crédits	dépendance directe du <i>department of the Treasury</i> / contrôle strict de l' <i>Office of Management and Budget</i>	tutelle du ministères des finances	tutelle du ministères des finances	tutelle du ministères des finances	tutelle du <i>Treasury</i>	tutelle du cabinet et du ministères des finances / contrôle concentré sur le budget et la nomination des membres du conseil d'administration
contrôle parlementaire		contrôles occasionnels des Cours des Comptes des <i>Länder</i>	commissions parlementaires	commissions parlementaires	contrôles très contraignants des commissions parlementaires	commissions parlementaires	contrôle parlementaire réduit	commissions parlementaires	commissions parlementaires	contrôle relativement strict
contrôle de la Cour des Comptes		contrôle extrêmement strict et professionnel du Bureau du Vérificateur Général (certification des comptes, value for money studies)	oui	oui	contrôle du <i>General Accounting Office</i> (certification des comptes).		influence limitée des rapports de la Cour des Comptes	contrôle strict	contrôle du <i>National Audit Office</i> (certification des comptes, value for money studies)	contrôle et certification de l'intégralité du rapport annuel de RSV
autres éléments de contrôle externe							pression forte des médias, des entreprises et de l'opinion publique pour les réformes	intégration dans une communauté vaste de <i>stakeholders</i> (incluant les contribuables, les professionnels de la fiscalité, l'opinion publique, le monde universitaire)		

Recours au modèle de l'agence

organisation sous forme d'agence		passage en cours au système de l'agence	passage à la forme de l'agence en 1991	oui (même si FIRS n'est pas une agence sur le plan juridique)	oui	projet de passage en agence annoncé à la presse en novembre 1998	structure dépendant juridiquement du MEF mais disposant dans les faits de l'autonomie de gestion d'une agence	prise en compte de l'esprit de la réforme Next Step de 1988 visant à la création des agences	agence comme modèle générique d'organisation administrative depuis le début du XIXème siècle
conseil d'administration et organes collégiaux		conseil de surveillance constitué en 1999		executive body, commissioner's advisory group / création en cours d'un conseil de surveillance comprenant des membres venus du secteur privé	board des 3 <i>commissioners</i>			existence d'un board tant pour le Revenue que pour HM Customs & Excise	conseil d'administration de douze membres

Organisation générale du réseau

principe général d'organisation		organisation principalement territoriale	organisation principalement géographique	organisation principalement géographique	organisation principalement géographique, mais passage en cours à une organisation par groupes de clientèle	organisation principalement géographique	organisation principalement géographique	organisation entièrement structurée autour des groupes de clientèles	organisation principalement géographique	organisation principalement géographique, mais collant de fait de façon étroite au potentiel fiscal du fait du système d'allocation des moyens
nombre d'échelons géographiques	national / région / département / local	<i>Bund / Oberfinanzdirektion / Finanzamt</i>	Fédération / 11 régions / échelon local	national / communauté autonome / province / commune	fédéral / 4 régions / districts	national / 12 districts / 130 centre des impôts	national / régional / local	préminence de l'organisation par type de contribuable	national / régional / local	niveau national / 10 régions / unités élémentaires
structure élémentaire (unité cohérente la plus petite possible)	847 centre des impôts/recettes des impôts (DGI) et 3.800 postes non centralisateurs (DGDDI)	645 Finanzämter, grosse structure dirigée par un cadre supérieur de 150 fonctionnaires en moyenne (de 30 à 500 agents)	60 bureaux des services fiscaux de taille comparable aux DSF	206 administraciones (équivalent CDI)	33 districts fiscaux (équivalents DSF) / environ 400 antennes locales d'assistance au public	130 <i>tax offices</i> (proches CDI)	950 bureaux locaux (400 "bureaux uniques" après la réforme locale normalement achevée en 2000, dont 60 en fonctionnement fin 1997)	80 bureaux locaux (11 bureaux grands groupes, 15 bureaux PME, 15 bureaux particuliers, 15 bureaux mixtes particuliers-PME)	500 unités locales (Revenue + HM Customs & Excise)	120 centres individuels des impôts (allant de 9 à 200 agents)
processus gérés par les "unités généralistes élémentaires"	nombre considérable de fonctions assumées en local, y compris la saisie locale des déclarations	intégration de toutes les fonctions de l'administration fiscale : assiette, recouvrement, contrôle fiscal (hormis pour les grosses entreprises et les procédures de perquisition)	intégration locale de toutes les fonctions	toutes missions fiscales (hors contrôle fiscal exercé uniquement au niveau communauté autonome ou régional)	intégration locale de toutes les fonctions dans les districts	intégration locale de toutes les fonctions dans les tax offices pour les petits dossiers et pour les processus non nationaux	volonté d'intégrer toutes les fonctions locales avec les bureaux uniques	intégration très forte de toutes les fonctions, mais forte différenciation des organisations	intégration locale de toutes les fonctions dans les tax offices pour les petits dossiers et pour les processus non nationaux	intégration de toutes les fonctions sauf le recouvrement forcé
autres points d'organisation				répartition des compétences par niveau d'administration en fonction de critères de tailles d'entreprises						

Unités spécialisées

traitements informatiques de masse (déclarations et encaissements spontanés)		un centre informatique par <i>Land</i>	8 centres de service nationaux	IML	7 centres de service pour tout le territoire (2 pour le stockage des données, 5 pour les centres de traitement)	2 centres nationaux du recouvrement	12 centres de services	un centre informatique unique	trois centres de traitement (2 Revenue, 1 Customs)	
--	--	--	--------------------------------	-----	---	-------------------------------------	------------------------	-------------------------------	--	--

système non en place mais prévu à court terme

situation très différente de la majorité des pays

	France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
recouvrement forcé			centre d'appel national du recouvrement forcé		200 centres ACS (recouvrement forcé de masse)	unité spécialisée RJLJ			enforcement office du Revenue	service du recouvrement forcé totalement séparé
"customer service"			3 centres d'appel chargés de l'information des contribuables, dont un centre recevant les appels excédentaires des centres des appels par un système de délestage automatique		réseau complet de call centres, 20 centres de services au contribuable	"central Revenue information service" ouvert en 1992	projet de création d'un "front office customer service"	professionnalisation de la fonction au sein des centre des impôts	projet du Revenue de mise en place d'un réseau de call centres pour gérer la moitié des appels en 2002	professionnalisation de la fonction au sein des centre des impôts
gestion des grandes entreprises		uniquement contrôle	pas d'unités spécialisées sur les grandes entreprises	Oficina Nacional de Inspección (ONI), géant et contrôlant les dossiers des plus grandes entreprises et des non résidents	centralisation de la gestion des grands groupes prévus dans le nouveau schéma d'organisation			un des 3 groupes de l'organisation par contribuable	large corporation group du Revenue	gestion de fait des grandes entreprises par l'autorité fiscale de Stockholm
fonctions support						direction informatique bien centralisée et isolée		Facilities Management Centre (prise en charge de la gestion de toutes les tâches matérielles)		RSV DataService organisé sous la forme d'une société de services interne
autres fonctions spécialisées					3 autres groupes par contribuables : particuliers, petites entreprises, secteur caritatif		contrôle fiscal totalement confié à une structure militaire, la Guardia di Finanza	2 autres groupes par contribuables : particuliers et petites entreprises		

Externalisation et autres points particuliers en matière d'externalisation

appui sur les entreprises et tiers payant										utilisation précoce et massive du prélèvement à la source	
utilisation du système bancaire			oui, pour le traitement des paiements	oui	utilisation massive des "entités collaboratrices" et de la banque centrale	oui	utilisation quasi-exclusive de 2 grandes banques commerciales et de la banque centrale	recouvrement entièrement concédé aux établissements financiers et à des concessionnaires spécialisés	oui	oui	utilisation massive du système bancaire, gestionnaire de fait du recouvrement spontané
externalisation de la fonction informatique			non	non	recherche en cours de prestataires pour la refonte totale des systèmes d'information	grande réticence quant à l'externalisation d'une fonction stratégique	fonction informatique totalement confiée à la SOGEL, société de services filiale de Telecom Italia	grande réticence quant à l'externalisation d'une fonction stratégique	externalisation totale de la fonction informatique du Revenue à la société EDS	organisation d'un marché interne des développements informatiques	
externalisation de fonctions logistiques									fonction immobilière totalement externalisée en 2000 (politique générale du gouvernement)	possibilité pour les centre des impôts de trouver leurs locaux sur le marché libre	
autres processus externalisés					service d'information téléphonique sous-traité à des entreprises spécialisées dans le recouvrement téléphonique						

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

système non en place mais prévu à court terme	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays									

STRATEGIE EN MATIERE DE SYSTEMES D'INFORMATIONS

lien avec la stratégie globale de l'administration fiscale

place des technologies de l'information dans les orientations générales		un des axes essentiels de la stratégie de Revenu Canada	élément important de la stratégie de l'agence fiscale	informatique parmi l'un des 3 grands principes de base de l'IRS	élément central de la stratégie avec le projet CONTAX	un des éléments majeurs de la stratégie globale d'externalisation et de dématérialisation	axe crucial de la politique générale de l'agence	un des trois piliers des changements stratégique (customer service et la contrainte budgétaire) / contribution majeure à l'amélioration de la qualité de service et à la réduction des coûts	un des 6 éléments clef de la stratégie actuelle du groupe RSV
autres points		problèmes de coordination très importants liés à l'organisation fiscale par Länder		Commissioner (Directeur Général) ancien PDG d'une société informatique		gestion informatique considérée comme totalement catastrophique dans un passé récent (retards colossaux dans les traitements) / SOGEI considérée comme un pôle essentiel de compétence	investissements informatiques considérables, plaçant les Pays Bas au dessus de tous les pays du benchmark	tentation forte de l'externalisation du fait d'une pression très forte pour l'obtention de gains de productivité	utilisation traditionnelle de l'informatique comme moyen de structuration d'une organisation faiblement hiérarchique

stratégie particulière en matière de systèmes d'informations

orientations spécifiques aux technologies de l'information	projet FISCUS visant à une refonte totale des applications informatiques et une intégration fédérale améliorée des systèmes d'information	éliminer les cloisonnements entre les systèmes, afin de recentrer les applications sur le contribuable, vu dans sa situation globale	stratégie d'automatisation massive de tous les traitements (déclarations) mais aussi de la gestion du contrôle et du recouvrement forcé des petites cotes	lancement en cours du projet de refonte de toutes les applications informatiques / existence d'un programme de modernisation des systèmes étalé sur le long terme	refonte intégrale des systèmes d'information CONTAX, en phase terminale qui devrait donc doter l'Irlande d'un des systèmes les plus récents et les plus complets (remplacement des systèmes informatiques mis en place dans les années 1970 par un système inté	objectif explicite de zéro papier et de dématérialisation maximale en l'an 2000	vision claire de l'organisation informatique cible (procédures on line, traitements en temps réel, organisation de l'information autour du contribuable)	plan prévu pour le Revenu sur la période 1998-2004	utilisation massive du couple constitué par l'utilisation des technologies de l'information et le reengineering des processus de gestion / stratégie sans papier ambitieuse / existence d'un document annuel d'orientation
grandes dates du calendrier	projet accepté par les Länder en 1994 ; premières applications testées en 1997 ; nouvelles applications finalisées en 2003	compte unique du contribuable en 1999 (intégration de toutes les applications)		projet à long terme lancé en 1999 sur presque 10 ans	projet lancé en 1993 et totalement finalisé en 1999	réforme de la déclaration et des versements mise en œuvre en 1998 et achevée en 2000	pas de "grand" plan informatique : évolution "organique" des systèmes via le renouvellement permanent de tous les systèmes d'information / processus de planification ancien et très formalisé / plan actuel 1999-2003		pas de "grand" plan informatique : évolution "organique" par le renouvellement rapide et permanent de tous les systèmes d'information

organisation de la fonction informatique

définition des responsabilités en matière informatique	pas de coordination fédérale des systèmes d'informations / organisation différenciée suivant les Länder	direction fonctionnelle de Revenu Canada en charge des systèmes d'information	direction fonctionnelle de l'agence fiscale en charge des systèmes d'information	direction fonctionnelle de l'IRS en charge des systèmes d'information	division système d'informations en charge du développement et de l'exploitation des systèmes	externalisation totale à la SOGEI société filiale de Telecom Italia	direction informatique (computer and software centre) s'occupant à la fois du développement des applications nouvelles, de la maintenance des applications existantes et de la gestion du réseau téléphonique	contrat d'externalisation totale de l'informatique du Revenu à la société EDS sur la période 1994-2004	organisation d'un marché interne de l'informatique (budgets informatiques confiés aux services opérationnels qui achètent des prestations informatiques à la "SSII" interne RSV DataService)
modalités de relations avec les fournisseurs extérieurs				procédure en cours de sélection des prestataires chargés des développements des nouveaux systèmes	partenariats stratégiques (Andersen Consulting)	externalisation totale	partenariats stratégiques	externalisation totale	marché interne des services informatiques
organisation des traitements de masse	centres informatiques des différents Länder	8 centres fiscaux informatiques « centres de services » pour l'ensemble du territoire		2 centres informatiques pour tout le pays / 10 centres de saisies des données		1 centre base de données / 14 centres de traitement dont 12 "actifs" (travaillant réellement)	centre informatique unique concentrant toutes les fonctions de traitement de masse : gestion de l'ensemble des paiements et relance automatique des défallants ; traitement d'une partie des déclarations, gestion des recouvrements de fichiers etc.	3 centres nationaux	nombre très limité de centres de traitements

système non en place mais prévu à court terme

situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays

Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
-----------	--------	---------	------------	---------	--------	----------	-------------	-------

moyens consacrés à l'informatique

évolution récente des ressources consacrées à l'informatique	très variable selon les Länder	croissance	croissance	croissance à partir de 1999	croissance	croissance rapide	croissance très rapide	croissance	croissance
part des dépenses informatiques dans le budget total		20,4%	21,3%	9,4%	9,4%	21,3%		17,0%	
dont exploitation			17,8%			9,1%			
dont investissement	11,4%		ND			12,2%			
effectifs de la fonction informatique		7,4%				10,0%		5,0%	

système non en place mais prévu à court terme	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays									

NIVEAU DE DEVELOPPEMENT INFORMATIQUE DES ADMINISTRATIONS FISCALES

situation informatique générale

niveau général des systèmes d'informations actuels	la gestion de l'impôt par les Länder induit des investissements informatiques non coordonnés, des stades différenciés de développement entre les Länder et des équipements et des systèmes souvent non compatibles entre eux	pays avancé en matière de technologies de l'information	utilisation très agressive de l'informatisation de masse	automatisation et industrialisation précoce de tous les traitements de masse	remise à neuf de l'intégralité du système d'information achevée en 1999	pays plutôt en retard	pays développant une stratégie très agressive en matière de systèmes d'informations	systèmes informatiques de masse plutôt à niveau, en cours de rattrapage pour l'informatique communicante et d'aide à la décision	pays très avancé en matière de technologies de l'information
année de conception des applications informatiques actuellement en exploitation	années 1960 et 1970	systèmes relativement récents	système relativement récents	systèmes anciens	système d'information totalement neuf	systèmes des années 1970 et 1980	systèmes renouvelés rapidement et donc récents	systèmes d'informations plutôt anciens (sauf système Self Assessment totalement neuf)	majorité des systèmes d'informations actuels mis en place il y a moins de 5 ans

informatique de masse

niveau d'informatisation totale des processus de masse	niveau convenable	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation avancée	informatisation maximale
processus ayant fait l'objet d'une informatisation de masse	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, premières étapes du recouvrement forcé	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, recouvrement des informations avec les tiers	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, intégralité du recouvrement forcé pour les petites cotes, bouclage entre déclarations et données des tiers payants, recherche de solvabilité	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, immatriculation	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, bouclage interne et externe des déclarations	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané	gestion des obligations déclaratives, recouvrement spontané, génération des déclarations des impôts, bouclage interne et externe des données déclaratives, analyse de la solvabilité
technologies avancées utilisées			projet d'utilisation de l'OCR / échange de données informatisées		numérisation-OCR des déclarations des entreprises		échange de données informatisées		numérisation-OCR / échange de données informatisées

informatique communicante

accès interactif et temps réel aux données essentielles du système d'information	problèmes majeurs posés par l'absence de consolidation nationale des données	oui	oui		oui	oui	oui	oui	oui
consolidation et partage national des données de l'administration	bases de données coupées par Länder	oui	oui	non (bases organisées par centre de services)	oui	oui	oui	non (2 administration fiscales, régionalisation des données du Revenue)	oui
organisation informatisée du travail de groupe (groupware)		intégration totale de la gestion du recouvrement forcé			oui	projet	recours massif à cette technologie	technologie prévue dans le prochain schéma directeur informatique	recours massif à cette technologie
existence d'un réseau local intégrant la plus grande partie des systèmes d'informations		Intranet complet très riche		projet d'intégration nationale des réseaux locaux	adresse électronique pour tous les agents		Intranet avec fonctionnalités riches		Lotus Notes généralisé
dématérialisation de tous les processus papier			projet avancé de dématérialisation totale			projet avancé de dématérialisation totale	projet avancé de dématérialisation totale		projet avancé de dématérialisation totale
niveau de développement des services électroniques au bénéfice des contribuables et des échanges dématérialisés		niveau normal par rapport au benchmark	niveau avancé par rapport au benchmark	l'IRS reconnaît être seulement aux normes dans l'utilisation d'Internet	niveau normal	projet de développement massif des échanges électroniques	niveau avancé	niveau normal	niveau très avancé

informatique d'aide à la décision

processus concernés par les systèmes d'aide à la décision		contrôle sur pièces et sur place, recouvrement forcé	contrôle fiscal	recouvrement forcé	recouvrement forcé		contrôle sur pièces et sur place, recouvrement forcé	contrôle fiscal	contrôle sur pièces et sur place, recouvrement forcé
pilotage informatisé du processus de travail (workflow management)				pilotage informatisé du recouvrement forcé	oui			oui pour le recouvrement forcé	
assistance informatisée au processus de travail									logiciel d'aide au contrôle fiscal sur place
exploitation d'entrepôt de données (data warehouses, data-mining)	réflexions très avancées sur l'utilisation de cette technologie		projet avancé de mise en œuvre de cette technologie			projet avancé de mise en œuvre de cette technologie	oui	en projet	oui
analyse du risque (contrôle fiscal et recouvrement forcé)		outils d'intelligence artificielle en matière de sélection des dossiers pour le contrôle fiscal et pour le recouvrement forcé					utilisation croissante de systèmes "intelligents" capables de proposer et de tenir à jour des profils de risques	rating et ciblage informatisé des contrôles de TVA par HM Customs & Excise	
systèmes d'information de gestion	génération automatique de tableaux de bord au niveau des OFD, mais pas pour toutes les tâches	50% de l'information de gestion générée automatiquement	génération automatique de tableaux de bord	génération automatique de tableaux de bord	génération automatique de tableaux de bord	informatisation totale de l'information de gestion	système totalement informatisé		système totalement informatisé

système non en place mais prévu à court terme
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays

Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
-----------	--------	---------	------------	---------	--------	----------	-------------	-------

ORGANISATION INFORMATIQUE DES DONNEES ET DES PROCESSUS FISCAUX

organisation des données

consolidation nationale des données fiscales	pas de consolidation nationale (autonomie forte des Länder en matière informatique, qui ne sera résorbée qu'en 2003 avec le projet fédéral FISCUS)	consolidation nationale	interconnexions permanentes entre bases de données nationales et bases de données locales / projet d'unification des 56 bases de données provinciales en une base provinciale unique, ciblée sur la fonction de recouvrement, la base de données nationale rest	base de données organisées par centre de service, mais système sophistiqués de routage vers le bon centre de service	consolidation nationale de toutes les données au cœur du nouveau système CONTAX	bases de données nationales	bases de données nationales	problème d'intégration pour les entreprises entre les bases Customs et les bases Revenue / projet d'intégration nationale des bases Revenue / bases nationales Customs	bases de données nationales depuis 1978
numéro d'identifiant unique des contribuables (personnes physiques et personnes morales)	pas d'identifiant fiscal national unique (Numéro fiscal attaché à un Finanzamt)	numéro d'assurance sociale (NAS) pour les personnes, numéro d'entreprise (NE) refondu en 1995	numéro d'identité fiscale (NIF) pour les personnes et les entreprises	numéro de sécurité sociale (TIN) pour les personnes, identifiant unique des entreprises	identifiant unique mis en place avec le projet de refonte totale CONTAX / CRS « commun registration system » : système unique d'immatriculation	code fiscal pour les entreprises et les personnes	identifiant unique (SOFI) pour les personnes, identifiant fiscal unique des entreprises	pas d'identifiant unique à ce jour mais prévu dans le schéma directeur 1998-2004 du Revenue	identifiant fiscal unique en place depuis 1947 (personnes physiques et morales) et très massivement utilisé
compte unique du contribuable	compte unique par contribuable dans le ressort de chaque Finanzamt (mais problème de la consolidation nationale)	mise en place du compte unique du contribuable prévue sous 2 ans			compte unique via le système ITP « integrated taxation processing system » : comptabilité auxiliaire contribuable			projet prévu dans le nouveau schéma directeur	compte unique mis en place en 1998
contribuable comme point d'entrée dans le systèmes d'information	oui	oui	oui	faire du contribuable le point d'entrée des SI est un objectif majeur de la stratégie informatique	système informatique totalement repensé autour du contribuable (ordre des données : contribuable puis impôt, puis période d'imposition, puis détails financiers)	oui à l'achèvement de la réforme		systèmes d'information encore segmentés par impôt / volonté de changer tout cela	oui
dossier informatique du contribuable	pas de consolidation fédérale de la situation du contribuables (même si les applications informatiques permettent une vision complète de la situation du contribuable au titre de l'ensemble de ses impositions dues dans le ressort du Finanzamt, et de son co	informatisation totale du dossier du contribuable	informatisation totale du dossier de base du contribuable (basé sur le NIF) / tous les revenus, placements, biens participations, bilans, comptes de résultat, opérations avec les tiers sont mis en mémoire et peuvent être consultés à partir de tout écran	oui ("master files" des 2 centres informatiques)	dossier mis en place avec CONTAX	oui à l'achèvement de la réforme	fichier du contribuable sous forme électronique depuis 1997, accessible par Intranet depuis 1998 / application IKB réceptacle de toutes les données des grandes entreprises organisées suivant les principes du "groupware"	projet intégré dans le nouveau schéma directeur	mise à disposition en ligne de tous les déclarations, paiements, et autres données du contribuable

gestion des obligations déclaratives

immatriculation des redevable					centralisation totale de l'immatriculation permise par CONTAX "one stop shop registration"		système informatisé et centralisé d'immatriculation pour les 18 millions de contribuables.		
saisie et/ou prise en charge des déclarations des contribuables		numérisation à partir de 1998	projet de centralisation de la saisie des données sur support papier en réduisant au maximum l'intervention humaine grâce à la lecture optique de codes barres et à la reconnaissance optique de caractères manuscrits	système de traitement de masse anciens mais très productifs (200 millions de déclarations gérées annuellement)	système intégré de numérisation des déclarations PAYE papier (y compris celles qui sont remplies à la main) mis en place en 1997	préparation des déclarations par les intermédiaires selon les protocoles informatiques du fisc (100.000 Intermédiaires : experts comptables et conseillers fiscaux - commercialisti accrédités, guichets bancaires et postaux, et 150 centres d'assistance fi	utilisation massive de supports électroniques limitant fortement les saisies		déclaration simplifiée d'impôt sur le revenu totalement pré-remplie / numérisation totale des déclarations mensuelles couplées TVA et retenue à la source
saisie et/ou prise en charge des déclarations des tiers						EDI avec des partenaires externes			recupération sous forme magnétique des données déclaratives des entreprises (qui assurent l'essentiel de la fourniture des données fiscales) en fonction d'un protocole défini par RSV
calcul de la dette fiscale		nouveau programme ayant divisé par 12 le délai de calcul de la dette fiscale IR (2 semaines désormais)					nouveau programme ayant divisé par 12 le délai de calcul de la dette fiscale IR (2 semaines désormais)		

recouvrement spontané

	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
système non en place mais prévu à court terme									
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays									
traitement des moyens de paiement	externalisé		fonction totalement externalisée	traitement de masse dans 10 centres de services	traitement de masse dans 2 centres nationaux				fonction totalement externalisée
alimentation automatique du compte du Trésor	basculement automatisé quotidien sur comptes dans les <i>Landeszentralbanken</i>	télétransmission au Receveur Général	information sur les fonds recouvrés télétransmise par télétransfert le 5 et le 20 de chaque mois aux services centraux de l'Agence fiscale par les entités chargées du recouvrement (banques)			oui			externalisation totale via l'échange de données informatisées
comptabilisation		système totalement automatique	système totalement automatique		informatisation totale dans la comptabilité auxiliaire du recouvrement (ITP « integrated taxation processing system »)	programmes informatiques permettant d'apparier déclarations et paiements dès la transmission électronique de la déclaration dès 1999			système totalement automatique

contrôle des déclarations fiscales (sur pièces et sur place)

recherche et contrôle des non-déclarants						croisement de données avec les organismes de protection sociales, les collectivités locales et les communes	bouclage informatique externes du fichier des contribuables (par exemple avec les données d'état civil pour les particuliers)		forte intégration entre le fichier fiscal, le fichier électoral et le fichier d'état civil tous trois gérés par RSV DataService
bouclage entre déclarations des contribuables avec les déclarations des tiers payants	non, pas de recoupement automatique	recoupement totalement automatisé des renseignements avec fichiers de tierces parties (employeurs, banques ...) qui sont unifiés dans le cadre de la base de données INFODECK				oui	données fournies par le contribuables confrontées automatiquement aux données provenant des tiers (70% des déclarations sont ainsi contrôlées de façon totalement informatique) / l'application RIS (Renseignements Informatie Systeem) entrée en service en 19		système devenue inutile du fait de la déclaration simplifiée pré-remplie
contrôle de cohérence sur les déclarations des contribuables	oui, mais simples contrôles de cohérence internes	rapprochements automatiques entre les différentes déclarations soumises par un même contribuable	rapprochements automatiques entre les différentes déclarations soumises par un même contribuable	rapprochements automatiques entre les différentes déclarations soumises par un même contribuable					multiples contrôles de cohérence totalement automatisés (contrôles de cohérence multiples sur toutes les zones des déclarations)
contrôle de cohérence sur les déclarations des tiers payants	non		informatisation totale du contrôle des déclarations des tiers payants	informatisation totale du contrôle des déclarations des tiers payants				oui pour les déclarations prélevées à la source	système devenue inutile du fait de la déclaration simplifiée pré-remplie
ciblage et analyse du risque pour le contrôle fiscal sur pièces / contrôle fiscal sur pièces assisté par ordinateur	systèmes de sélection CSP très sommaires (critère de revenu)	programmes informatiques d'analyse de risques traitant les données déclaratives (programmes se fondant en particulier sur les codes CTI-classification type des industries) / outils d'intelligence artificielle	projet de développement d'un <i>Data Warehouse</i> pour la détection des situations de fraude fiscale et l'analyse exhaustive et flexible de l'information fiscale ; avec cet outil, des utilisateurs déterminés auront la possibilité de programmer eux-mêmes tous le	quelques projets en la matière		projet d'entrepôt de données permettant de cibler des groupes de contribuables risqués	système de sélection informatisée des déclarations nécessitant un contrôle humain (30% au total) mis en place (technologie proche de l'intelligence artificielle, utilisant en particulier l'écart entre deux déclarations successives du même déclarant)	rating et ciblage informatisé des contrôles de TVA par HM Customs & Excise	larges possibilités de paramétrage pour l'agent contrôleur de listes de sélection
contrôle fiscal sur place assisté par ordinateur							programme commun avec ses homologues suédois et danois pour le développement d'un système d'intelligence artificielle d'aide à la sélection en matière de contrôle fiscal		logiciel SESAME d'intégration sur PC de l'intégralité de la comptabilité d'une PME vérifiée

recouvrement forcé

étapes initiales du recouvrement forcé	procédures du recouvrement forcé traités informatiquement en masse	intégration et automatisation totale dans les traitements du recouvrement spontané		intégration et automatisation totale dans les traitements du recouvrement spontané					intégration forte avec les systèmes du recouvrement spontané
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
système non en place mais prévu à court terme									
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays									
intégration des différentes données relatives au recouvrement forcé	intégration forte	application réceptacle pour le recouvrement, qui permet d'intégrer les données des diverses applications informatiques afférentes à chaque impôts / dossiers transmis sous forme entièrement informatisée par courrier électronique	intégration totale du recouvrement forcé		système totalement intégré de poursuite des contribuables indélécat (AIM « active intervention management system », basé sur un entrepôt de données)		applications informatique centrale fortement intégrée (gestion des paiements, imputation comptable des versements sur les comptes des contribuables, compensation débits/crédits, émission des rappels, préparation des ordres de saisie, préparation et exécut	système informatique intégré pour les différents impôts devant être mis en place à partir de 1999/2000 (Integrated Debt Management System)	
mémorisation du comportement des contribuables en matière de recouvrement	oui	profil des débiteurs mis à jour au fur et à mesure de l'arrivée des informations les concernant			oui			oui	
analyse du risque	non	scoring systématique / outils d'intelligence artificielle en matière de sélection des dossiers		oui	oui		utilisation croissante de systèmes "intelligents" capables de proposer et de tenir à jour des profils de risques	oui	
recherche de la solvabilité du contribuable	handicap du secret bancaire		bases de données du patrimoine des contribuables (financier, immobilier, véhicules, bijoux etc. : mémorisation de toutes les transactions commerciales supérieures à 500 000 pts - 20 000 F)						accès aux bases de données accessible par l'identifiant fiscal unique (comptes bancaires, registre des transactions immobilières, registre des immatriculations d'automobiles, registre des prestations sociales)
autres sous-processus du recouvrement forcé		call centre du recouvrement basé sur une infrastructure informatique-téléphonique totalement intégrée (composition automatique des appels, répartition automatique des appels en fonction des codes de priorité, lien automatique avec les bases de données des	informatisation intégrale du recouvrement forcé des dettes fiscales inférieures à 480 000 pts (19 200 F) : octroi de plans de règlement, de délais de paiement, saisies sur comptes courants (dettes représentant 80 % du nombre total de dettes fiscales, mais						

customer service (services électroniques)

déclarations électroniques des contribuables (hors Internet)	développement des déclarations électroniques via le réseau de conseillers fiscaux (moins de 5 % des déclarations mais en plein essor)	25% des déclarations des particuliers par voie électronique	programme PADRE de déclarations transmises par disquette ou par téléphone	14% des déclarations			déclarations de TVA (mensuelles ou trimestrielles) sont presque toutes transmises sur support informatique (réseau ou disquettes) / utilisation de la disquette (10% en croissance rapide) ou du modem comme support pour les déclarations d'IR	télédéclaration totale	système devenue inutile du fait de la déclaration simplifiée pré-remplie
déclarations électroniques des tiers payants	non pour les employeurs (problème juridique) / possible pour les banques						échanges massivement dématérialisés		échanges de données avec les entreprises sont également massivement réalisés par voie électronique, notamment pour la fourniture d'informations de la part des tiers déclarants
paiements électroniques		50% des paiements		plus des deux tiers des paiements	faible dématérialisation des moyens de paiement		virement (direct debit) comme moyen de paiement le plus courant		utilisation exclusive des virements (disparition quasi-totale des chèques)
services téléphoniques informatisés		système électronique de renseignements par téléphone (SERT)	application INFORMA disposant en mémoire d'environ 8000 réponses aux questions les plus fréquemment posées, et servant à répondre chaque année à plusieurs centaines de questions spécifiques	développement en cours dans les centres d'appel d'un outil informatique facilitant les réponses aux questions des contribuables. L'ICP (Integrated Case Processing)	SVP fiscal informatisé		SVP fiscal informatisé	helpline en place / projet de call centre offrant des services personnalisés	automate informatisé de réponses au téléphone pour la fourniture de toutes les brochures et formulaires (numéro gratuit disponible 24 heures sur 24 ; 5 millions d'appels depuis la mise en place du service) avec des fonctionnalités très riches : possibili

	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume-Uni	Suède
système non en place mais prévu à court terme									
situation défavorable par rapport à l'essentiel des pays									
utilisation générales d'Internet	sites fiscaux Internet des différents Länder relativement pauvres		information générale	information générale			informations générales / segmentation par groupes de contribuables		intégralité des informations et documents sur Internet (2.500 documents au total)
utilisation personnalisées d'Internet			offre de services personnalisés pour l'instant subordonnée à la création d'une Agence publique de certification assurant la sécurité des transactions (projet actuel du Ministère des administrations publiques, qui devrait aboutir dans le courant de 1999)	services Internet encore limités	services Internet encore limités				déclaration et paiement par Internet en attente processus de sécurisation fiable (généralisation lecteur carte à puce)
autres services électroniques			unités de reconnaissance de la voix (depuis 1992) permettant d'obtenir avec le NIF des renseignements sur les remboursements d'IR et de passer commande d'étiquettes d'identification						borne interactive installée dans 2.000 lieux publics

fonctions support

pilotage du flux de travail (workflow management)	prévu dans le cadre de FISCUS	système de suivi des activités de recouvrement SRARS (système automatisé pour les recouvrements et les retenues à la source) mis en place en 1996		système ERIS (<i>Enforcement Revenue Information System</i>), système de pilotage du recouvrement forcé	fonction de suivi du recouvrement forcé totalement intégré dans l'application AIM		utilisation de cette technique pour répartir efficacement la charge de travail entre les différents agents fiscaux, suivre de façon informatisée la progression du travail, et informer en continu le contribuable sur l'avancement des travaux d'assiette le c	accent majeur sur cette approche dans le schéma directeur informatique du Revenue	applications de pilotage du contrôle fiscal (MAGI et SAFIR), totalement interfacées avec les applications de contrôle sur pièces assurant la gestion du flux du travail de contrôle (principe du workflow management), de la sélection du contribuable à contr
pilotage, contrôle de gestion et reporting		part du reporting manuel nettement moins élevée que dans des administration fiscales moins avancées et en cours de diminution	génération automatique de tableaux de bord		système d'information de gestion totalement intégré CIF « corporate information facility »		système EXIS récemment mis en place (base de données Access, outil de requête Cognos, recours à la technique de l'entrepôt de données) pour la génération automatique de toutes les données du reporting et des données consolidées du rapport annuel / recour		système d'information de gestion relativement sophistiqué intégrant toutes les données de gestion quelle que soit leur origine (systèmes comptables, système des feuilles de temps, systèmes de production) sur un entrepôt de données Oracle ; mise à disposit
outils de travail en commun (groupware)		Système MOI de documentation en ligne (sur terminaux passifs et pas par Internet) pour l'ensemble des agents			accès suivant autorisation de tous les agents aux systèmes d'information		Intranet fonctionnellement riche (numérisation des données réglementaires : documentation technique sur CD-ROM et sur Intranet : mutualisation des études de cas, ensemble de la jurisprudence et de la réglementation fiscale)		accès de tous les agents au réseau local Lotus Notes et permettant l'accès au courrier électronique (chaque agent sans exception dispose d'une adresse électronique), à des informations générales : code des impôts, réglementation, codes des pratiques, maté
bureau "sans papier"	souci de stocker un maximum d'informations sur le dossier informatique du contribuable (cantonement du papier à l'essentiel)		projet d'élimination progressive de la manipulation de papier grâce à l'adoption de technologies de traitement des images, de stockage et de distribution de celles-ci		une station par agent (PC et non station passive), avec courrier électronique, accès Internet et suite bureautique intégrale		stratégie de digitalisation totale en cours de développement		stratégie de digitalisation totale en cours de développement

	Allemagne	Canada	Espagne	Etats Unis	France
Document stratégique	plans dans la plupart des <i>Länder</i>	Plan d'activités	<i>Plan de modernisation</i>	Plan stratégique	non
Durée		4 ans	pluriannuelle mais non précisée	5 ans	
Plan en cours		Plan glissant	1997- ??	1997-2002	
Budget pluriannuel		oui (4 ans) - objectif d'économies	non	oui	
Plan annuel	information non disponible	<i>Plan annuel</i>	<i>Plan d'objectifs</i>	Business Plan	non
Enoncé des priorités		oui	oui	oui	
Lien plan/budget - Objectifs quantifiés		oui	non	oui	
Autres éléments		Publication du plan de vérification du service d'audit interne	énoncé des réformes organisationnelles nécessaires à l'obtention des objectifs		
Rapport annuel	variable selon <i>Länder</i>	<i>Rapport sur le rendement</i>	rapport annuel	pas de rapport annuel	Rapport annuel "littéraire"
Présence d'indicateurs de gestion	oui	oui	oui	indicateurs dans le rapport de l'OMB	Pas d'indicateurs
Indicateurs de service aux clients	non	oui	oui	(direction du budget)	
Etats financiers	non	oui	oui	oui	Aucun élément de coût publié
Certifiés	non	oui	non	oui	
Autres éléments	présentation par activités et suivi des effectifs	Présentation par activités : engagements de résultats / résultats constatés / explications	présentation des résultats obtenus par activité et commentaires explicatifs	objectifs par "programmes"	
Déclinaison des objectifs aux unités opérationnelles	introduction dans certains <i>Länder</i> de processus contractualisés	oui	oui	oui	DGI : pas d'objectifs nationaux mais objectifs assignés aux services (essentiellement quantitatifs)
Documents de reporting		tous bureaux	par activité et structure territoriale	oui (trimestre, mois)	en développement (tableaux de bord annuels)
Production informatisée du reporting		dominante	quasi-exclusive	partielle	
Lien avec l'évaluation individuelle		oui <i>Management Contracts</i> avec les dirigeants	oui mais faible	lien partiel devrait augmenter avec la réforme	aucun
Comptabilité analytique	jusqu'à présent, études isolées projet important en Saxe et en Bavière	oui - un peu ancienne coûts par activités	oui	moyennement développée	aucune

	Irlande	Italie	Pays Bas	Royaume Uni	Suède
Document stratégique	Statement of Strategy	non	Oui	<i>IR Development Plan</i>	Plan glissant
Durée	3 ans		différents plans par secteur	10 ans	3 ans
Plan en cours	1997-1999			1992-2002	
Budget pluriannuel	oui			oui	oui
Plan annuel	oui	non	oui	<i>IR Management Plan</i>	Rapport de performance
Énoncé des priorités	oui / décomposition en 8 programmes		Double niveau de	oui	oui
Lien plan/budget - Objectifs quantifiés	oui	mais objectifs et indicateurs	planification :	oui	oui
Autres éléments	présentation systématique objectifs / résultats	élaborés par service de contrôle interne ("PPC")	siège - divisions clientèle		
Rapport annuel	oui	aucun rapport annuel	rapport au Parlement	oui	oui
Présence d'indicateurs de gestion	oui		indicateurs très élaborés	oui	oui
Indicateurs de service aux clients	oui		oui (sondage annuel)	oui	oui
Etats financiers	non (mais détail des coûts)	aucun élément de coût publié	oui	oui	oui
Certifiés	non	(sauf cour des comptes)	auto-certification	oui	oui
Autres éléments	Indicateurs encore sommaires				certification du rapport lui-même indicateurs de productivité très détaillés
Déclinaison des objectifs aux unités opérationnelles	oui	en partie	oui (toutes unités)	oui	oui marché interne
Documents de reporting	oui pour service au client	tableaux annuels	très élaborés (mois - trimestre - année)	oui (trimestre, mois) tous bureaux	oui tous bureaux
Production informatisée du reporting				partielle	totale
Lien avec l'évaluation individuelle	en projet	en projet	oui <i>Management Contracts</i> avec les cadres	<i>Performance Contracts</i> objectifs individuels pour tous marché interne du travail	oui objectifs individuels par agent
Comptabilité analytique	assez sommaire mais en développement "comptabilité économique"	assez sommaire mais en développement "comptabilité économique"	moyenne mais projets de développement (SAP) "Marché interne" en développement	moyennement avancée coûts par impôt coût par opération	très avancée imputation à centres de coûts coût par processus feuilles de temps pour calculer les coûts standard allocation des ressources selon charges

ANNEXE 4

SYNTHESES PAR PAYS

Allemagne

Canada

Espagne

Etats-Unis

Irlande

Italie

Pays-Bas

Royaume-Uni

Suède

- ALLEMAGNE -

Ordres de grandeur significatifs

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées*	1,71%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	?
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	?
Nombre d'agents	136 000
Nombre d'habitants / agent du fisc	603
Nombre de bureaux locaux	645
Population / bureaux	127 132
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	3,4%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	
Nombre d'administrations fiscales	1
Retenue à la source	O
Identifiant unique	N
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	N
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	N
Nombre approximatif de centres d'encaissement	n.a. (banques)
<i>* estimation très provisoire d'après 1 Land (pas d'agregation)</i>	

• 1/ Les points forts du dispositif

• En matière d'organisation générale

Le modèle du *Finanzamt*, grosse structure dirigée par un cadre supérieur, intégrant toutes les fonctions de l'administration fiscale : assiette, recouvrement, contrôle fiscal (hormis pour les grosses entreprises et les procédures de perquisition). Avantage : aisance des communications entre services et fonctionnement décloisonné.

Pyramide hiérarchique comportant un encadrement intermédiaire large (plus de 40 % des effectifs), très bien formé (3 ans de formation) et compétent.

• En matière d'assiette

Développement des déclarations électroniques (moins de 5 % des déclarations mais en plein essor).

Étalement des travaux de traitement des déclarations grâce à des délais de dépôt relativement favorables (permis par le système du prélèvement à la source).

• En matière de recouvrement

Importance du prélèvement à la source (34 % du total des recettes fiscales) avec des taux de restes à recouvrer extrêmement faibles (de l'ordre de 0,5 %) pour les impôts concernés ;

Disparition presque complète des encaissements dans les services fiscaux, réduits à quelques opérations marginales en numéraire : les banques auxquelles les *Finanzämter* sont affiliés (généralement la *Landeszentralbank* locale, la caisse d'épargne locale, et quelques institutions de crédit privées) réalisent le traitement de toutes les opérations d'encaissement ; développement du prélèvement automatique (45 % des recettes) et des virements (20 % des recettes).

Un compte unique par contribuable dans le ressort de chaque *Finanzamt* : les applications informatiques permettent une vision complète de la situation du contribuable au titre de l'ensemble de ses impositions dues dans le ressort du *Finanzamt*, et de son comportement de paiement au cours des derniers exercices.

Efficacité des services externes de recouvrement forcé (intérêt des visites de terrain).

• 2/ Les faiblesses du système

Parmi les pays de l'échantillon, c'est l'Allemagne qui présente le degré le plus élevé de fragmentation des organisations intervenant dans la gestion et le recouvrement de l'impôt : du fait de l'autonomie complète des administrations des *Länder*, ce sont au total 21 administrations fiscales distinctes (auxquelles s'ajoutent des structures spécifiques chargées des douanes et de l'encaissement des cotisations sociales) qui gèrent les impôts. Cette fragmentation est sans doute à mettre en relation avec le taux d'intervention global (coût de gestion des impôts estimé à 1,7% des recettes nettes), qui est le plus élevé de l'échantillon.

• Une segmentation forte du réseau

Autonomie forte des *Länder* en matière informatique, qui ne sera résorbée qu'en 2003 avec le projet fédéral FISCUS. D'où une vision atomisée pénalisante, notamment pour le contrôle des contribuables disposant d'établissements dans plusieurs régions.

Numéro fiscal unique, mais attaché à un *Finanzamt* donné : « non portabilité » du numéro fiscal.

• Des handicaps pour la connaissance de la situation des contribuables

Secret fiscal, qui empêche l'accès direct aux dossiers du contribuable dans un autre *Finanzamt*, même si la mise en réseau croissante pourrait faciliter des consultations directes de ce genre.

Pas de fichier national des comptes bancaires.

• Une organisation encore peu tournée vers la performance

Faiblesse et rareté des outils de pilotage et de management de l'administration fiscale.

Démarche de modernisation des méthodes de management encore très récente, et sans effets perceptibles à la date de la mission.

Une organisation très taylorisée du travail, avec des poches de sous-productivité.

Pas de véritable réflexion sur la qualité du service à l'utilisateur.

- CANADA -

Ordres de grandeur significatifs

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées	1,05%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,252%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	254 F
Nombre d'agents (mission fiscale)	34 000
Nombre d'habitants / agent du fisc	879
Nombre de bureaux locaux	60
Population / bureaux	498 333
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	4,3%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	2,3%
Nombre d'administrations fiscales	1*
Retenue à la source	O
Identifiant unique	O
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	O
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	O
Nombre approximatif de centres d'encaissement	8

* existence d'administrations provinciales, dont le rôle se réduit

NB : coûts ajustés des missions douanières

• 1/ Résumé

Le « Revenu Canada », qui résulte de l'intégration, entre 1994 et 1996, des services autrefois séparés des impôts directs, indirects, et des douanes, est une administration fiscale moderne, efficace et peu coûteuse (environ 1% des recettes fiscales nettes), qui tire parti et illustre les réformes de la gestion publique au Canada (évaluation systématique, indicateurs de rendement, objectifs quantifiés de réduction du nombre de fonctionnaires, etc.). La qualité du contrôleur externe (bureau du vérificateur général du Canada) n'est sans doute pas pour rien dans cette situation, de même que la réalité du contrôle parlementaire.

• 2/ Organisation

Malgré l'organisation fédérale canadienne, Revenu Canada apparaît comme une administration fiscale unique : elle recouvre l'ensemble des impôts fédéraux (et assume les missions douanières), mais recouvre également plus de la moitié des impôts provinciaux, les administrations fiscales provinciales voyant leur rôle se réduire. Les missions de nature sociales (allocations gérées par le système fiscal) assumées par cette administration connaissent également une vive croissance.

S'agissant du **réseau**, Revenu Canada dispose d'une couverture territoriale assurée par une soixantaine de bureaux des services fiscaux classiques (de taille comparable aux DSF - à noter qu'il n'existe pas de niveau local plus fin). On relèvera que les activités de traitement de masse (déclarations et encaissement des paiements spontanés) sont concentrées depuis longtemps dans 8 centres fiscaux informatiques, dits « centres de services ».

Pour Revenu Canada (qui est une administration), le prochain enjeu concerne le **projet de transformation en agence** : outre une plus grande autonomie, l'organisation fiscale recherche surtout la possibilité d'opérer comme un véritable prestataire de services pour compte de tiers, et notamment de se voir confier, par convention, la gestion de la fiscalité locale, encore pour partie assurée par des administrations provinciales ad hoc. L'objectif recherché est d'abord la réduction des coûts : coûts de gestion de l'impôt et *compliance costs* (coûts répercutés sur les contribuables). Un des points saillants du projet d'agence est la création d'un conseil d'administration, où siègeront des représentants des provinces, ainsi que des administrateurs issus du secteur privé.

• 3/ Recouvrement

La politique du recouvrement est le principal domaine d'excellence de cette administration fiscale, qui met en œuvre l'ensemble des « meilleures pratiques » prônées dans le monde anglo-saxon :

- intégration totale du recouvrement par rapprochement des applications informatiques, et, à court terme, compte unique du débiteur ;
- accès *on line* des agents du recouvrement au dossier informatique du débiteur ;
- outils informatiques d'analyse de risque et de sélection des dossiers permettant un traitement différencié des dossiers selon leur montant et leur risque de perte ;
- principe général de relance aussi rapide que possible du contribuable par téléphone ;
- enfin et surtout, expérience unique à ce jour d'un **centre d'appel national** pour le recouvrement, très professionnel et comparable aux meilleurs exemple du secteur privé, qui se consacre à la relance de masse des défaillants. Les horaires d'activité de ce centre vont de 7 heures à 23 heures.

• 4/ Services au contribuable

La qualité des **services aux contribuables** est très importante, avec :

- la consultation systématique des contribuables avant toute évolution réglementaire ou procédurale ;
- une gamme de service très large et définie « sur mesure » en fonction des besoins spécifiques de certains groupes de contribuables (personnes âgées, PME, etc.)
- un taux d'accès élevé des services téléphoniques - de 8 h à 21 h en saison déclarative ;
- l'existence d'un système de réponse automatisé par serveur vocal fournissant des informations générales et des services personnalisés (accès au compte du contribuable) ;
- la mise en place récente de 3 centres d'appel chargés de l'information des contribuables, dont un centre recevant les appels excédentaires des centres des impôts par un système de délestage automatique ;
- un taux très élevé - plus du quart - de déclarations de particuliers par voie électronique.

• 5/ Informatique

Les outils informatiques actuels de Revenu Canada sont performants : ils permettent notamment d'assurer le traitement global des déclarations d'impôt sur le revenu en moins d'un mois, ce

délai incluant des contrôles sur pièces automatisés sérieux. Au delà de l'informatique de masse, les bureaux disposent de systèmes de gestion du travail (*work management*) de qualité.

En matière de **réorganisation de l'architecture informatique**, la stratégie de Revenu Canada consiste, comme celle d'autres administrations fiscales, à éliminer les cloisonnements entre les systèmes, afin de recentrer les applications sur le contribuable, vu dans sa situation globale. Actuellement, Revenu Canada a développé une application réceptacle pour le recouvrement, qui permet d'intégrer les données des diverses applications informatiques afférentes à chaque impôt. La fusion effective de ces applications cloisonnées dans une application gérant le compte unique des contribuables devrait intervenir graduellement d'ici deux ans. L'existence de deux identifiants uniques (particuliers et entreprises), valables pour l'ensemble des relations avec l'administration, facilite cette réorientation de l'informatique autour du contribuable.

Au delà, l'administration fiscale canadienne met particulièrement l'accent sur les **outils d'intelligence artificielle** mis au service de l'analyse de risque (en matière de sélection des dossiers pour le contrôle fiscal, ou de sélection des dettes pour l'action en recouvrement).

• 6/ Management

Le système de management de Revenu Canada met en œuvre l'essentiel des bonnes pratiques actuelles. L'organisme publie un plan stratégique à quatre ans, décliné chaque année par un plan opérationnel relié au budget. A des indicateurs de production et de productivité, très suivis et commentés dans un rapport au Parlement d'excellente qualité, s'ajoutent en effet de nombreux indicateurs de qualité, qui, dans le cadre du concept de *balanced scorecard* (système équilibré d'indicateurs) auquel font référence les Canadiens, font une large place à la mesure de l'efficacité du service par tout moyen y compris des sondages auprès des clients et des enquêtes de qualité réalisées par des organismes privés indépendants.

Les coûts, d'ores et déjà modérés, ont pu être tenus grâce à la mise en œuvre d'une réelle rigueur budgétaire (même si le programme canadien de réduction des effectifs n'a touché qu'à la marge Revenu Canada).

- ESPAGNE -

Ordres de grandeur significatifs

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées*	0,89%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,161%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	129 F
Nombre d'agents	27 500
Nombre d'habitants / agent du fisc	650
Nombre de bureaux locaux	206
Population / bureaux	189 320
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	6,6%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	
Nombre d'administrations fiscales	1
Retenue à la source	O
Identifiant unique	O
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	N
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	N
Nombre approximatif de centres d'encaissement	n.a. (banques)

• 1/ Les points forts du dispositif

Un système relativement économe en main d'œuvre grâce à la recherche permanente d'un ciblage des effectifs sur les tâches à haute valeur ajoutée ; ces efforts ont permis d'accroître de 10 % au cours des cinq dernières années le nombre moyen de contribuables par agent de l'administration fiscale, pour le porter à 1 364 fin 1997. Cet objectif a été atteint grâce au développement simultané de l'externalisation et de l'automatisation :

- **externalisation** des tâches d'assiette auprès des contribuables et du recouvrement spontané auprès des établissements financiers à réseau ; accessoirement, ce sont ces derniers et non le réseau de l'Agence fiscale qui assure la fonction d'aménagement du territoire par un maillage très dense du pays ;
- **automatisation** d'une part croissante des tâches de saisie, de l'intégralité des tâches de contrôle sur pièces, du recouvrement forcé des petites cotes (< 20 KF) et de l'information courante des contribuables (via Internet et les unités de reconnaissance de la voix).

Un système d'information complet et très performant, appuyé sur d'imposants investissements informatiques (l'investissement total ayant augmenté de 60 % entre 1994 et 1997, pour atteindre 11 % des dépenses budgétées).

- Ce système est fondé sur des interconnexions permanentes entre une base de données nationale, orientée vers le contrôle fiscal et la production de statistiques et des bases de données provinciales, plus ciblées sur les tâches de gestion et de recouvrement forcé. Il permet à chaque agent habilité d'obtenir toutes les informations nécessaires sur le revenu et le patrimoine d'une personne physique ou morale à partir d'un critère de recherche unique : le numéro d'identification fiscale (NIF) du contribuable. Ce mode d'identification simplifie considérablement les croisements de fichiers avec les autres administrations publiques (collectivités locales et organismes de sécurité sociale notamment).
- C'est, en outre, un outil de contrôle de gestion très performant, puisqu'il fournit automatiquement aux responsables identifiés comme destinataires des tableaux de bord relatifs à l'activité déployée et aux résultats obtenus par les niveaux inférieurs.

Une véritable stratégie de service au contribuable, perçue comme un moyen d'encourager le civisme fiscal aussi, voire plus performant que le contrôle fiscal. Cette stratégie, appuyée sur des études de comportement et de satisfaction des contribuables, a conduit l'Agence à renforcer considérablement les moyens consacrés au service au contribuable au cours des dernières années, en développant une offre de services comprenant deux volets : l'information et l'assistance.

- Les **services d'information** peuvent être collectifs ou individuels. Tous les vecteurs sont utilisés : contact direct (de moins en moins), numéro de téléphone à coût partagé, boîte postale, Internet. Un programme informatique national, auquel les contribuables ont un accès direct restreint mais les agents de l'administration fiscale un accès illimité, permet d'offrir des réponses standardisées à l'échelon national, qui sont opposables à l'administration en cas de litige ultérieur. L'AEAT s'est efforcée de prêter une attention égale à l'information des contribuables à son initiative et à l'information sollicitée par les contribuables.
- Les **services d'assistance** ont tous pour objet d'aider les contribuables à remplir leurs obligations déclaratives. Le principal champ d'application de ces services est la campagne d'impôt sur le revenu, mais des services comparables sont offerts en matière de TVA ou d'impôts sur les activités économiques. L'idée générale est que les services de l'administration fiscale ou des établissements financiers collaborateurs pré-remplissent les déclarations sur la base des informations dont elles disposent ou de celles qui lui sont fournies oralement par les contribuables, lesquels n'ont plus ensuite qu'à passer signer leur déclaration. Dans cette procédure, ils restent seuls responsables des données déclarées, aucun contrôle n'étant exercé à ce stade.

• 2/ Les faiblesses du système

Le souci d'assurer **l'égalité des redevables** devant l'impôt est relégué à l'arrière plan par rapport aux impératifs de productivité : pas ou peu de contrôle fiscal sur les petits redevables ; diligences limitées en matière de recouvrement forcé pour les contribuables ayant une dette inférieure à 20 000 F (soit 80 % des débiteurs du Trésor public) ;

Le **fort degré d'automatisation du système**, notamment pour la grande majorité des contribuables, peut rapidement déboucher sur des situations kafkaïennes pour ces derniers ; or, cet aspect ne semble pas être pris en compte dans les textes garantissant les droits du contribuable vis-à-vis de l'administration fiscale (où l'on suppose toujours que le contribuable est en relation avec des personnes physiques, ce qui est de moins en moins souvent le cas).

Dans le même ordre d'idées, l'informatisation s'est développée à un rythme tel que, de l'aveu même des responsables de l'Agence, aucun retour en arrière temporaire, pour pallier une panne généralisée par exemple, ne serait envisageable. De manière générale, la volonté d'aller de l'avant l'emporte clairement sur le souci d'assurer à tout prix la sécurité et l'inviolabilité du système.

Le contexte de vive croissance de la base fiscale, notamment du nombre de contribuables (+ 15 % entre 1993 et 1997 et quasi doublement depuis la fin des années 1980) explique que les gains de productivité aient pu être réalisés sans douleur : non seulement aucun poste n'a été supprimé, mais les effectifs ont même légèrement augmenté (+ 5 % depuis 1993). De même, c'est la croissance des recettes fiscales plus que les efforts de rationalisation budgétaire qui explique la baisse d'environ 0,15 points du taux d'intervention constatée sur les cinq dernières années. De fait, les méthodes de gestion des ressources internes ne sont pas particulièrement innovantes et ne garantissent en rien l'optimisation des dépenses.

- ETATS UNIS -

Ordres de grandeur significatifs

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées	0,49%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,096%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	259 F
Nombre d'agents	102 000
Nombre d'habitants / agent du fisc	2 657
Nombre de bureaux locaux*	33
Population / bureaux	8 212 121
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	13,5%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	
Nombre d'administrations fiscales**	1
Retenue à la source	O
Identifiant unique	O
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	O
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	N
Nombre approximatif de centres d'encaissement	10
* 33 structures complètes, mais plus de 100 unités	
** mais une admin. fiscale par Etat, et pas de TVA	

• 1/ Une administration très productive

L'Internal Revenue Service (IRS) est l'administration fiscale la plus productive de l'échantillon, avec des coûts de gestion de l'ordre de moins 0,5% des recettes, et environ de 100.000 agents pour la gestion de tous les impôts fédéraux. L'IRS gère essentiellement des impôts directs (qui représentent cependant six fois le total encaissé par la DGI et la DGCP), mais voit se développer son rôle en matière de gestion de programmes sociaux utilisant le système fiscal (EITC etc.)

Ces résultats s'expliquent par :

- le choix d'une utilisation très productive de l'informatique : les USA sont le premier pays à avoir entièrement centralisé les activités de traitement de masse (saisie des déclarations, gestion des paiements) dans 7 centres dits de service (les fichiers des contribuables étant gérés par deux centres informatiques au niveau national) ;
- l'objectif essentiel est celui de la rapidité des traitements : c'est notamment le cas pour les remboursements de soldes d'impôt sur le revenu, qui doivent être remboursés dans les 45 jours suivant la réception de la déclaration ;
- le choix d'une implantation territoriale resserrée, ignorant la notion française de proximité : pour tout le pays, il y a 33 districts fiscaux (équivalent DSF) ;
- une gestion du personnel relativement flexible, faisant notamment une place importante au travail temporaire et saisonnier.

Les services au contribuable (considéré depuis longtemps comme un « client ») constituent un point fort traditionnel de l'IRS, avec :

- un accent tout particulier sur l'information en amont, voire l'action sur les normes culturelles : travail très important dans les écoles ; constitution d'un réseau de bénévoles assistant les gens dans leurs obligations déclaratives etc. ;
- une gamme de services téléphoniques remarquable, qui compense l'absence de réseau de proximité, avec des systèmes de routage automatique des appels en fonction du besoin du client, l'accès à des opérateurs spécialisés (*call centres*), et des services personnalisés (dont la consultation du compte du contribuable) ;
- mais des services Internet encore limités.

Une administration qui reste néanmoins plus axée sur l'autorité que sur le service :

- le contrôle fiscal est de qualité, mais repose en partie sur la capacité de l'IRS à « faire peur » (*fear factor*) ;
- les relations avec le contribuable manquent de personnalisation : c'est notamment le cas du recouvrement, jugé trop sévère, au détriment de son efficacité même ;
- les procédures internes sont solides, mais relativement bureaucratiques : le *reporting* interne est important, mais très axé sur des indicateurs traditionnels de productivité, faisant trop abstraction de la qualité du service rendu ;
- la difficulté à recruter du personnel qualifié est un problème, partiellement pallié justement par le recours à des procédures fortement standardisées.

• 2/ Mais une organisation en pleine remise en cause

Les critiques du Congrès (commissions parlementaires en 1997) mettaient en cause l'IRS sur les points suivants :

- service non performant ;
- non respect des droits des contribuables ;
- défauts d'organisation et de communication.

D'où une démarche de changement, au profit notamment d'un meilleur service :

- adoption en 1998 d'une loi de réforme de l'IRS. La loi a été prolongée par une démarche de changement interne (appuyée par des consultants) ;
- meilleure accessibilité (services téléphoniques 24 heures sur 24 et réhabilitation de l'accueil direct au guichet) ;
- service plus personnalisé (objectif de résolution des problèmes du contribuable) ;
- refonte des indicateurs pour tenir compte de la performance globale de l'IRS : l'IRS a adopté le modèle du « *balanced scorecard* » (système équilibré d'indicateurs), qui retiendra trois critères principaux de la performance : efficacité et efficience ; satisfaction des contribuables (« clients ») ; satisfaction du personnel.

Une restructuration interne en cours :

- la création d'un conseil de surveillance comprenant des membres d'origines diverses ;
- le recrutement d'un nouveau responsable (*commissioner*) venu du secteur privé (ancien PDG d'entreprise informatique), et de cadres supérieurs également issus du secteur privé ;
- refonte totale de l'informatique (la plupart des applications sont vieilles) au profit de nouveaux services *on line* et d'une stratégie d'utilisation généralisée d'Internet (objectif de transmission électronique de 80% des déclarations de revenus en 2007) ;
- et surtout une démarche de réorganisation autour de groupes de clientèle, librement inspirée de l'exemple néerlandais et animé par un consultant privé (Booz-Allen). Les structures de l'IRS seront réorganisées en quatre groupes, disposant chacun d'une autonomie réelle :
 - grands groupes ;
 - PME et travailleurs indépendants ;
 - individus (revenus salariaux et de placement) ;
 - organismes non lucratifs.

Une précaution de méthode s'impose pour finir : la comparaison des autres administrations fiscales avec l'IRS est délicate, du fait de l'absence de TVA aux Etats-Unis, et de l'existence de 50 administrations d'Etats totalement autonomes.

- IRLANDE -

données de synthèse sur l'administration fiscale irlandaise

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes	0,83%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,278%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	330 F
Nombre d'agents	5 936
Nombre d'habitants / agent du fisc	610
Nombre de bureaux locaux	130
Population / bureaux	28 161
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	8,1%
Nombre d'administrations fiscales	1
Retenue à la source	oui
Identifiant unique	oui
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	oui
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	non
Nombre approximatif de centres d'encaissement	2

1/ Points forts et points faibles

L'Office of the Revenue Commissioners (le Revenue) est une administration fiscale qui, sans être particulièrement en avance, est bien représentative des meilleures pratiques actuelles de la gestion de l'impôt :

- taux d'intervention de 0,83%, soit la 3^{ème} meilleure performance de l'échantillon analysé ;
- administration unique ;
- automatisation massive du recouvrement spontané ;
- planification stratégique (mais pas de comptabilité analytique ni de réflexion managériale avancée) ;
- identification claire d'une fonction de service au contribuable, toutefois toujours en cours de gestation.

Cette situation globalement favorable s'appuie en particulier :

- sur une connaissance assez complète de l'état de l'art de la gestion des autres administrations fiscales (bonne connaissance constatée dans tous les entretiens de tous les modèles étrangers) ;
- et donc sur la reprise sans complexe des meilleures pratique (cf. modèle économique du rattrapage) ;
- enfin sur une situation générale de boom économique qui facilite très fortement la modernisation : le dynamisme des recettes fiscales fait qu'il est désormais possible au Revenue de réaliser d'importants gains de productivité sans réels efforts de restructuration.

Il faut tout de même noter que la chute des effectifs entre 1981 et 1991 (passage de 7 200 agents à 6 000) témoigne d'une réelle capacité de restructuration (arrêt total des recrutements d'inspecteurs des impôts pendant 9 ans par exemple).

La refonte intégrale du système d'information CONTAX (CONsolidation & TAXation), en phase de finalisation, constitue la principale originalité et le principal point fort. Ce projet devrait donc doter l'Irlande d'un des systèmes informatiques les plus récents et les plus complets.

Les « points faibles » (ou plutôt points d'amélioration) concernent les retards par rapport à une certaine forme d'« avant garde » des administrations fiscales, constituées dans le benchmark par le Canada, les Pays-Bas et la Suède (richesse du système de pilotage et de management, formalisation du service au contribuable...).

2 / La gestion du changement

Le *Revenue* est passé à travers un processus de changement particulièrement important au cours des dernières années, dans un contexte global à l'ensemble de l'administration irlandaise :

- importance du consensus social (*social partnership*) avec un changement majeur en 1986 avec la signature d'un accord national (*national agreement*) accepté par les partenaires sociaux et l'Etat sur les bases suivantes : modération salariale, augmentation du pouvoir d'achat grâce à des baisses d'impôts, augmentation de la compétitivité nationale ;
- au sein du secteur public, *Strategic Management Initiative* de 1994 visant à « fournir un service public plus ouvert, plus efficace et plus efficient au peuple irlandais ».

Outre le projet interne global qu'a constitué la refonte intégrale de systèmes d'information (CONTAX), il est important de noter comme autres grands axes de changement du *Revenue* :

- l'introduction d'un système déclaratif pour l'impôt sur le revenu (*self assessment*) en 1988, véritable catalyseur du changement ;
- la consultation large et systématique des contribuables pour les principaux changements ;
- le passage d'une culture répressive (*enforcement*) à une culture de compréhension du contribuable et de recherche de la meilleure observance de la loi fiscale (*compliance*).

3 / Recouvrement

L'orientation générale est ici la suivante :

- un unique organe en charge de la fonction recouvrement : *Collector General's Office* ;
- une politique menée depuis le début des années 1990 de vaste transfert de ressources du recouvrement spontané au recouvrement contentieux.

Pour le recouvrement spontané, la mission a constaté :

- l'automatisation massive du processus dans le cadre de la modernisation informatique CONTAX ;
- le maintien d'une structure de moyens de paiement un peu archaïque (recours massif aux chèques) du fait du retard relatif du système bancaire.

Pour le recouvrement forcé, les principales constatations tiennent :

- au passage d'une politique réactive à une politique pro-active : utilisation systématique du téléphone, fin de la gestion paresseuse des cotes par le système informatique ;
- généralisation de la technique du *case working* : attribution d'un portefeuille de dossiers aux agents chargés du recouvrement offensif.

4 / Service au contribuable

Le service au contribuable est un élément important du discours du *Revenue*, qui reprend mais sans réelle avance le niveau des autres pays nordique ou anglo-saxons analysés :

- existence d'une charte du contribuable ;
- formalisation de standards de qualité et d'indicateurs de gestion sur cette fonction ;
- développement de services en ligne très largement facilités par le projet CONTAX.

Sont fournis ci-après quelques exemples de services effectifs :

- centres ouverts de 9h30 à 17h00 ;
- immatriculation centralisée des entreprises (via la Poste) ;
- 2 centres d'appel téléphonique et un automate pour les imprimés et les documentations.

La principale originalité du *Revenue* sur cette fonction tient à l'existence d'un système de visite des entreprises juste après leur immatriculation, qui concilie d'ailleurs un objectif de service et un objectif de contrôle.

5 / Des systèmes informatiques

Un projet de refonte totale des applications informatiques CONTAX (CONSolidation and TAXation) qui vient à son terme :

- refonte complète des systèmes lancée en 1993 et devant être finalisée en 1999 ;
- gestion du projet en interne (le *Revenue* a beaucoup de réticence par rapport aux solutions britanniques d'externalisation de la fonction informatique).

Le *Revenue* est censé avoir avec CONTAX dès l'année prochaine le système d'information de production le plus récent de tous les pays inclus dans l'analyse comparative :

- intégration de toutes les informations dans le même système ;
- objectif d'automatisation la plus forte possible des traitements de masse et/ou à faible valeur ajoutée et donc concentration du travail des agents sur la *compliance* (observation de la loi fiscale) et le *customer service* (service au contribuable).

6 / Gestion des ressources humaines

Le climat social du *Revenue* est serein du fait :

- de la volonté affichée de maintenir les effectifs à leur niveaux actuels ;
- d'un accord national sur les questions de GRH (salaires, objectifs, évaluation ...) transversal à toutes les administrations ;
- et donc des relations globalement cordiales avec les syndicats.

Le principal problème de GRH concerne la politique salariale vis-à-vis des informaticiens, qui sont très vite attirés par des propositions salariales du secteur privé beaucoup plus élevées.

7 / Un système de gestion et de pilotage

Une importante originalité du *Revenue* tient à la très bonne connaissance de ses différentes responsables sur la situation des administrations fiscales de différents autres pays (essentiellement ex-dominions britanniques et Europe du Nord) qui dénote la généralisation d'une méthode de *benchmarking* non formalisée mais effective.

D'autre part, le *Revenue* met progressivement en place un système de gestion assez classique dans les autres administrations fiscales visitées : planification stratégique, indicateurs de gestion, connaissance des coûts. Le système actuel est toutefois plus rudimentaire que celui d'autres administrations fiscales.

8 / Efficacité

La bonne performance du *Revenue* (coûts de gestion représentant 0,83% des encaissements nets) tient assez largement à la croissance rapide des recettes mais aussi à une bonne maîtrise des dépenses, générant mécaniquement d'importants gains de productivité (taux d'intervention réduit d'un tiers en quatre ans).

- ITALIE -

Ordres de grandeur significatifs

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées	1,52%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,389%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	441 F
Nombre d'agents	60 000*
Nombre d'habitants / agent du fisc	960
Nombre de bureaux locaux	1 000
Population / bureaux	57 600
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	21,0%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	
Nombre d'administrations fiscales	4
Retenue à la source	O
Identifiant unique	O
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	O
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	N
Nombre approximatif de centres d'encaissement	n.a. (banques)
* <i>admin. fiscale + Guardia di Finanza (estim.)</i>	

NB : chiffres en partie incertains

• 1/ Une situation de départ dégradée

Une structure coûteuse (autour de 1,5% des recettes, malgré la retenue à la source), fragmentée, et qui baigne dans une culture bureaucratique et formaliste.

Une externalisation massive et mal maîtrisée : la séparation des fonctions entre contrôle fiscal externe (confié à un corps militaire), assiette, gestion et contrôle de base (assurée par l'administration fiscale), recouvrement (entièrement confié au secteur bancaire et à des concessionnaires privés), et informatique fiscale (société privée) a généré des coûts mal mesurables, mais sans doute importants, du fait de l'absence de contrôle public satisfaisant et de bonne intégration des fonctions. L'administration fiscale proprement dite, qui compte 40.000 agents, se consacre essentiellement à des contrôles formels.

Des éléments d'inefficacité bien connus :

- une évasion fiscale massive (évaluée officiellement à plus de 30% des recettes) ;
- des taux de recouvrement forcés très bas (15% des restes recouverts chaque année) ;
- la sous-productivité des services, dont témoigne un retard de plusieurs années dans la saisie des déclarations,
- l'absence de culture de résultat dont témoigne - comme en Allemagne - l'absence de publication de tout chiffre sur les coûts, etc.

Et des atouts mal exploités : le code fiscal italien est déjà un identifiant unique pour la quasi-totalité des relations avec l'administration ainsi que pour des transactions privées (ouverture de compte bancaire). La mauvaise tenue des dossiers a empêché d'en tirer profit.

Mais une chance : la situation dégradée a provoqué une prise de conscience interne et externe, d'où un certain consensus social autour de la réforme (soutenue par le patronat).

• 2/ Une réforme très ambitieuse

Une ambition de réforme considérable, puisque on change à la fois :

- le système fiscal ;
- l'organisation de l'administration fiscale ;
- les relations avec le contribuable.

Une réforme des procédures qui pourrait placer l'Italie au premier rang des administrations fiscales modernes, notamment à travers l'objectif **zéro-papier** et le niveau de **service au client** attendu :

- une vraie **simplification** (le nouvel impôt régional se substitue à 7 impôts antérieurs) ;
- le système de la **déclaration unique dématérialisée** (tous impôts et cotisations sociales) est déjà en partie en vigueur (7 millions de déclarations électroniques transmises en 1998). Il n'existera bientôt plus aucune déclaration papier, celles-ci étant transmises par voie télématique soit par les grandes entreprises, soit par des intermédiaires (conseils ou centres d'assistance aux contribuables) ;
- le **versement unique** de toutes les dettes fiscales auprès des banques fonctionne : simplification massive (15 versement annuels au lieu de 60), informatique comptable de qualité (transmission de toutes les données comptables par voie électronique par les banques).

En matière d'**organisation**, une réforme en cours permet d'arriver au bureau fiscal unique par fusion des bureaux autrefois spécialisés par types d'impôts (à terme, environ 400 implantations au lieu de 1.000). A l'intérieur des bureaux, l'organisation prévue est de type *front-office/back-office* : il s'agira avant tout de renforcer le service à la clientèle.

En matière de **recouvrement**, une autre réforme permettant de tirer parti enfin de l'externalisation :

- le recouvrement spontané des impôts et de l'ensemble des cotisations sociales passe aux banques, rémunérées par 4 jours de valeurs et par un forfait fixe (faible) ;
- les concessionnaires du recouvrement sont recentrés sur le recouvrement forcé. Les procédures d'exécution sont accélérées et simplifiées. En contrepartie, la rémunération des concessionnaires devient vraiment incitative : la rémunération sera constituée par une part des recettes encaissées, dont le taux marginal s'accroîtra en fonction du montant recouvré.

- **Des interrogations subsistent sur l'issue de la réforme.** Cette réforme est portée par l'autorité politique (ministre Visco) contre l'inertie de la structure. La mise en place technique de la réforme devrait s'effectuer, mais l'interrogation majeure porte sur la capacité des futurs responsables de l'agence à restructurer leur administration, à motiver et à requalifier les quelque 40 000 agents des impôts.

La prochaine réforme prévue consiste à transformer l'administration fiscale en agence, afin notamment de donner aux dirigeants de l'administration fiscale une plus grande autonomie.

- PAYS-BAS -

Ordres de grandeur significatifs 1997

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes encaissées	1,23%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,438%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	591 F
Nombre d'agents (mission fiscale)	23 600
Nombre d'habitants / agent du fisc	665
Nombre de bureaux locaux	66
Population / bureaux	237 758
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	6,3%
<i>Taux de RAR > 1 an (si disponible)</i>	
Nombre d'administrations fiscales	1
Retenue à la source	O
Identifiant unique	O
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	O*
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	N
Nombre approximatif de centres d'encaissement	1
<i>* sauf 10% du PIB : réseau distinct</i>	

NB : coûts ajustés des missions non fiscales (douanes)

• 1/ Une administration fiscale moderne et efficace

Une forte intégration de l'administration fiscale : il s'agit d'une structure publique, qui fait partie du ministère des finances, mais qui sépare très nettement la gestion de l'administration fiscale de la politique fiscale, et qui jouit, dans les faits, d'une réelle autonomie. Les douanes sont rattachées à l'administration fiscale. Celle-ci gère et recouvre l'ensemble des impôts, ainsi qu'une part conséquente des cotisations sociales (le solde, 10% du PIB, est recouvert par des organismes professionnels séparés).

Une organisation entièrement structurée autour de « groupes de clientèle » : c'est là l'originalité majeure de l'administration fiscale néerlandaise, qui vient d'être transposée par l'IRS américain. Cette organisation repose sur une vision ambitieuse du service au contribuable, vu comme un client, et sur la prise de conscience que les modes de gestion et de contrôle des dossiers, ainsi que les modalités de service rendu, ne peuvent être les mêmes pour tout type de contribuable.

L'administration fiscale néerlandaise est donc découpée en trois divisions opérationnelles (les douanes constituant une division séparée) :

- particuliers ;
- petites entreprises ;
- grands groupes.

Chaque division dispose de son propre réseau de bureaux des impôts, et est responsabilisée sur des objectifs propres. Les divisions sont très autonomes et apparaissent comme des quasi-agences à l'intérieur de l'administration fiscale. La philosophie de gestion encourage une **décentralisation maximale** : les unités de base (bureaux des impôts) sont entièrement responsabilisées sur un budget global (qui comprend deux lignes - personnel et matériel - et dont les crédits sont fongibles) et évaluées en fonction de la réalisation de leurs objectifs, par le biais de « contrats de gestion ».

Une intégration totale des fonctions au niveau local : le redécoupage de l'administration fiscale s'est accompagné d'un *reengineering* complet des procédures, qui aboutit, au niveau local, à une intégration complète des fonctions : les tâches d'assiette et de gestion des dossiers, de contrôle fiscal et de recouvrement sont assurées par des équipes polyvalentes. Cette intégration est particulièrement significative pour les grands groupes (dont les dossiers sont suivis à travers un point d'entrée unique, *account manager* ou gestionnaire de comptes clients, qui coordonne une équipe de spécialistes), tandis que les bureaux « particuliers » ont une structure *front office/back office*. La collégialité du travail permet de limiter les risques déontologiques liés à la suppression de la traditionnelle séparation des fonctions.

Un réseau resserré : 66 bureaux au total (contre quatre fois plus au début des années 1990), mais les bureaux de plein exercice sont doublés par des guichets d'information mis à la disposition du public dans les zones rurales (par exemple à la Poste néerlandaise).

La séparation des services opérationnels et des services de soutien : afin de recentrer l'activité des bureaux sur les tâches opérationnelles, des services de soutien ont été érigés en centres de responsabilité, qui ont pour mission de gérer des tâches de soutien pour le compte des bureaux : c'est le cas du centre informatique national (unique pour tout le pays), mais aussi du centre de gestion de l'immobilier et du matériel (*Facilities Management Centre*), qui prend en charge l'ensemble des tâches matérielles des bureaux, dans une logique contractuelle qui évolue vers une relation client fournisseur.

Une stratégie très pensée en termes de service au contribuable, axée sur la notion de groupes de clientèle et marquée par les faits suivants :

- un slogan propre à l'administration fiscale : « *we can't make it more pleasant but we can make it easier* » (nous ne pouvons pas vous rendre la vie plus agréable, mais nous pouvons vous rendre la vie plus facile) ;
- un lien affirmé avec l'objectif général de *voluntary compliance* (le haut niveau de service facilite l'observation de la loi par les contribuables bien intentionnés, et a pour corollaire une rigueur renouvelée à l'encontre des fraudeurs) ;
- une vraie politique de communication institutionnelle (spots télévisés etc.) ;
- l'évaluation systématique du service par les contribuables (sondages annuels publiés) ;
- une stratégie constante de segmentation/customisation des services aux clients : des services différents sont proposés aux groupes et aux sous-groupes (PME, jeunes..) ;
- des services (notamment téléphoniques et Internet) de bon niveau.

Une stratégie informatique très aboutie :

- réflexion très structurée sur l'utilisation des technologies de l'information (processus de planification ancien et formalisé), accompagnée d'une hausse constante des moyens alloués à l'informatique (+70% en 8 ans) ;
- une vision claire de l'organisation informatique cible (procédures *on line*, traitement en temps réel, organisation de l'information autour du contribuable) ;
- à laquelle on arrivera sans rupture majeure, par l'intégration puis l'extinction progressive des systèmes « d'héritage » ;
- dans la pratique, l'utilisation croissante de systèmes « intelligents », capables de proposer et de tenir à jour des profils de risques de contribuables en fonction de données extérieures et de comportements historiques.

Un management proche des pratiques du privé. On relèvera notamment les points suivants :

- aplatissement de la hiérarchie (3 niveaux hiérarchiques seulement séparent l'agent de base du directeur général) ;
- fluidité de l'organisation et importance des organisations en «groupes de projet» interdirectionnels et pluridisciplinaires ;
- réalité du travail en équipes fondé sur le partage de l'information ;
- un système de « contrats de management » (objectifs / mesure de la performance par indicateurs chiffrés) qui s'impose à tous les responsables ;
- une culture d'indicateurs de résultat très développée : reporting complet et organisé, publication d'indicateurs de productivité dans les rapports au Parlement ;
- un effort de formation considérable.

• 2/ Une administration relativement coûteuse

L'administration fiscale néerlandaise a un **ratio de coûts de gestion / total recouvré de l'ordre de 1,20%**. Ses coûts ont crû de plus de 15% entre 1995 et 1997. L'essentiel de la hausse s'explique par des investissements importants, en matière informatique et immobilière. Il faut cependant noter que la charge de travail de cette administration a crû bien plus vite que ses coûts.

Cette administration est l'une des rares dont les **effectifs aient augmenté** : elle compte 30.000 agents contre 28.000 en 1995 (douanes comprises). Cette évolution s'explique en partie par des contraintes externes (réduction du temps de travail) mais elle met en évidence une relative absence de contrainte budgétaire.

Tout a été fait pour assurer l'**acceptabilité sociale des réformes**, notamment à l'intérieur de la structure. Les réformes ont été incrémentales, et se sont appuyées sur un consensus social fort. En contrepartie de la stabilité des effectifs, les personnels ont néanmoins dû accepter des efforts de flexibilité : mobilité géographique, requalification professionnelle, forte mutation des tâches.

Enfin, l'organisme a engagé une **stratégie de réduction des coûts d'ici 2002**, avec à la clef une réduction des effectifs de plus de 6%.

- ROYAUME UNI -

données de synthèse sur l'administration fiscale britannique

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes	0,84%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,316%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	404 F
Nombre d'agents	84 185
Nombre d'habitants / agent du fisc	703
Nombre de bureaux locaux	700
Population / bureaux	84 531
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	1,0%
Nombre d'administrations fiscales	2
Retenue à la source	oui
Identifiant unique	en cours
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	oui
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	non
Nombre approximatif de centres d'encaissement	3

Les deux administrations analysées sont l'*Inland Revenue* (le *Revenue*) et *HM Customs and Excise* (les *Customs*). La troisième grande administration de recouvrement britannique, la *Contributions Agency* du département de la sécurité sociale, n'a pas fait l'objet d'analyses dans le cadre de ce document.

1/ POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES

A/ Points forts

Le principal point fort des administrations fiscales britanniques tient à a très forte capacité au changement que ces administrations ont démontré au cours de la dernière décennie. Ce changement :

- part d'un soutien politique fort et durable ;
- est imposé par le centre sur la base de réduction des moyens (« faites le maximum avec l'argent qu'il vous reste ») ;
- suppose une forte discipline organisationnelle : les objectifs du plan 1992/2002 du *Revenue* sont globalement remplis dès à présent.

Sont fournis ci-après quelques exemples de l'ampleur du changement :

- la réalisation de gains de productivité substantiels (maîtrise durable des budgets, baisse très significative des effectifs), aboutissant à un taux d'intervention inférieur de près de moitié au taux français ;
- la prise en charge de changements importants en matière de politique fiscale : mise en place du système déclaratif pour l'impôt sur le revenu ;
- la fusion du *Revenue* et de la *Contributions Agency* programmée pour le printemps 1999 ;
- la réorganisation presque totale du réseau du *Revenue* menée entre 1992 et 1998, déjà en cours de remise en cause
- le développement rapide du *customer service* et des centres d'appel.

Ces évolutions se retrouvent dans les évolutions des deux administrations fiscales, mais sont peut-être un peu plus forte pour le *Revenue*. Deux points d'excellence particuliers existent néanmoins pour les *Customs*.

- la *benchmarking unit* : maintien d'activité en interne avec d'importants gains d'efficacité après des procédures d'appels d'offres ouverts à des prestataires privés (bonne maîtrise des procédures de *market testing* et de *private finance initiative*) ;
- l'informatisation et modélisation précoce et très avancée du ciblage du contrôle fiscal pour la TVA.

B/ Points faibles

L'existence de deux administrations fiscales dont la coordination semble difficile peut constituer une faiblesse :

- absurdité fonctionnelle de la séparation totale (IS/TVA) de la fiscalité des entreprises ;
- processus de coopération entre les deux administrations relativement limités en dépit du discours officiel en ce sens ;
- à terme, un rapprochement plus étroit entre les deux administrations est loin d'être exclu.

Le changement est souvent largement idéologique, au moins au début, et peut amener parfois à faire des erreurs importantes :

- l'externalisation de l'informatique, qui met le *Revenue* dans la dépendance très forte d'un prestataire de service constitue un exemple de telles erreurs qui peuvent avoir des conséquences négatives ;
- le système de gestion semble plus moins sophistiqué (car le pendant d'une stratégie devant surtout être simple et lisible politiquement) que les systèmes des pays d'Europe du Nord analysés par la mission.

2/ ANALYSES PARTICULIÈRES

A/ Organisation

Les responsabilités fiscales sont éclatées entre deux administrations : *Customs* pour la TVA et les contributions indirectes, le *Revenue* pour tout le reste y compris dès 1999 les cotisations sociales, du fait de la fusion programmée avec la *Contributions Agency*.

Les deux administrations ont connu depuis le début des années 1990 des restructurations très importantes. Une réorganisation très importante du *Revenue* a été initiée en 1992 ; assez largement mise en place, il est déjà prévu de la poursuivre sous de nouveaux axes (centres d'appels...).

Les deux administrations ont une approche assez ouverte en matière d'externalisation :

- c'est particulièrement net pour le *Revenue* qui fait un recours massif à l'externalisation (logistique, informatique...);
- les *Customs* ont de cette question une approche plus mesurée, mais ont clairement utilisé l'éventualité d'une externalisation de certaines fonctions comme un moyen important pour obtenir d'importants gains d'efficacité (cf. supra, *benchmarking unit*).

B/ Service au contribuable

Les deux administrations ont une approche désormais relativement formalisée en matière de service au contribuable. La stratégie de *customer service* du *Revenue* a été lancée en 1992 essentiellement sur des bases plutôt idéologiques :

- charte du citoyen décliné en charte du contribuable dans les deux administrations ;
- un des quatre axes du plan stratégique du *Revenue* (avec la GRH, la productivité, et le contrôle fiscal).

Les orientations sont désormais plus pragmatiques et basées sur une connaissance affinée du contribuable :

- enrichissement progressif des services offerts (contact direct, services électroniques ...);
- importance cruciale du développement des centres d'appels pour le *Revenue*, où le téléphone devient le moyen central de communication entre l'administration et le contribuable ;
- intégration du *customer service* dans les principaux indicateurs de gestion des deux administrations.

C/ Systèmes d'information

Le *Revenue* dispose à ce jour d'un système d'information plutôt ancien mais il est prévu de la moderniser très fortement dans les 6 prochaines années.

Une question importante concerne l'opportunité de l'externalisation de l'informatique du *Revenue* (stratégie radicale rejetée par tous les autres pays étudiés sauf l'Italie) :

- la perte au moins partielle d'indépendance est-elle compensée par l'apport d'expériences externes indispensables ?
- les compétences internes seront-elles correctement maintenues ?

Les *Customs* disposent depuis longtemps d'un système d'information consolidé au niveau national, et de façon globale les deux administrations ont mis en place dans les années 1980 des systèmes d'informatique de masse ayant permis d'industrialiser très fortement les processus de gestion à faible valeur ajoutée.

D/ Un système de gestion et de pilotage

Les deux administrations utilisent un système de planification stratégique descendant (*top down*) :

- partant du Chancelier de l'Echiquier et soumis au contrôle du Parlement et du *National Audit Office* ;
- décliné dans les deux administrations fiscales, puis tout le long de l'organisation (plan opérationnel national, puis plans opérationnels particuliers) ;
- basé sur des indicateurs de gestion repris dans le rapport annuel de chaque administration.

E/ Gestion des ressources humaines

L'élément central de la gestion des ressources humaines tient à la baisse très importante des effectifs, très rapide au sein du *Revenue* (baisse d'un quart des effectifs en 5 ans) que des *Customs* (baisse d'un quart des effectifs en 25 ans).

- SUEDE -

Coût complet de la mission fiscale / Recettes nettes	0,52%
Coût complet de la mission fiscale / PIB	0,285%
Coût de la mission fiscale /habitant (FRF)	375 F
Nombre d'agents	11 288
Nombre d'habitants / agent du fisc	783
Nombre de bureaux locaux	130
Population / bureaux	67 692
Taux de restes à recouvrer / recettes totales	5,7%
Nombre d'administrations fiscales	1
Retenue à la source	oui
Identifiant unique	oui
Recouvrement des cotisations sociales par le fisc	oui
Existence d'un réseau spécifique d'encaissements	non
Nombre approximatif de centres d'encaissement	

1/ Points forts et points faibles

Parmi les administrations fiscales visitées, le groupe *RiksSkatteVerket (RSV)* apparaît à la mission comme l'une des plus performantes. Il s'agit aussi de l'administration qui prélève la plus grande partie du PIB (55%).

Trois zones d'excellence sont particulièrement notables :

- la sophistication de la philosophie et des systèmes de management ;
- la qualité et la richesse des systèmes d'information ;
- l'efficacité de l'administration : avec un taux d'intervention de 0,5%, le groupe *RSV* est en ligne avec l'IRS américain.

Le seul point d'amélioration (plus que point faible) est constitué par le système de recouvrement forcé, sans doute moins efficace que celui de Revenu Canada.

2 / Contexte fiscal

La plus forte pression fiscal-social des 9 pays de l'échantillon (+10% par rapport à la France) : à part l'IS, tous les autres taux d'imposition sont égaux ou supérieurs aux taux français.

Un niveau très élevé de citoyenneté fiscale et donc de *compliance* (90,5% des recettes fiscale potentielles seraient recouvrées).

La mise en place du prélèvement à la source depuis 1947.

3/ Organisation

Une **administration unique** pour tous les types de recettes (impôts d'Etat, impôts locaux, cotisations sociales) organisée en agence avec conseil d'administration depuis 1971.

Une **application radicale du principe de subsidiarité de la gestion** tant entre le ministère et l'agence (65 personnes en charge de la fiscalité en administration centrale, dont une seulement réellement en charge des aspects administratifs) qu'entre l'agence et les services déconcentrés.

Un **principe général d'organisation territoriale**, flexible dans son application pratique :

- 130 centres individuels des impôts de taille allant de 9 à 200 agents ;
- l'unité de Stockholm a choisi de s'organiser par groupes de contribuable (sur un modèle de type *Belastingdienst*) ;
- un modèle d'allocation des ressources au sein de l'organisation permettant de bien mettre en ligne l'organisation et la charge de travail.

Tous les processus sont intégrés dans les mêmes unités, à l'exception du recouvrement forcé confié à un service spécifique.

Des **dispositifs de contrôle externe puissants** : certification de l'intégralité du rapport annuel par l'administration, sous le contrôle de l'organe d'audit externe.

4/ Recouvrement

Recouvrement spontané :

- utilisation quasi-exclusive de virements bancaires et postaux sur le compte central du Trésor ;
- donc dans les faits extrêmement centralisé et quasiment externalisé.

Recouvrement forcé :

- confié à une unité de l'administration fiscale chargée en outre du recouvrement des autres créances (le recouvrement de l'impôt ne représente qu'un tiers de sa charge) ;
- pas de privilèges particuliers pour le Trésor.

5/ Service au contribuable

Un niveau de service :

- en ligne avec les standards constatés dans les pays les plus avancés ;
- pas réellement supérieur toutefois à ce qui a été vu dans d'autres pays.

Exemples :

- « *one stop shopping* » : intégration locale de toutes les fonctions hors recouvrement forcé ;
- 1.000.000 d'utilisateurs du site Internet par mois (2.500 documents disponibles) ;
- système de gestion centré sur la réduction des erreurs non intentionnelles des contribuables.

6 / Systèmes d'informations

Les applications informatiques :

- appartiennent aux services opérationnels et sont financées par leurs budgets (éviter les applications inutiles, ou qui prennent mal en compte les besoins de l'utilisateur final) ;
- sont développées par la société de services interne *RSV DataService*.

Des systèmes informatiques ;

- particulièrement sophistiqués ;
- quasiment neufs (beaucoup de systèmes vus par la mission ont moins de 3 ans, mais quelques vieux systèmes plus anciens subsistent) ;
- déjà en production.

Exemples de **système innovants** :

- l'utilisation de *Lotus Notes* est généralisée : E-mail pour chaque agent, *workgroups*, législation et information fiscale en ligne, système de pilotage informatisé ;
- déclaration d'impôt sur le revenu simplifiée : intégration des données reçues des tiers avant l'envoi au contribuable (55 des 57 millions d'informations individuelles en provenance des tiers sont fournies par voie électronique) ;
- MAGI : saisie par numérisation intégrale des déclarations mensuelles des entreprises en matière de TVA et d'impôt PAYE ;
- SESAME : mise à disposition totale de la comptabilité vérifiée sur le PC des inspecteurs des impôts ;
- KONTUR : automatisation et interactivité fortes du contrôle sur pièces.

Développements prévus : généralisation des déclarations électroniques, actuellement retardée par l'absence à ce jour de sécurisation suffisante des transactions Internet.

7 / Gestion des ressources humaines

Alignement total sur les pratiques du secteur privé : *RSV* est la seule administration de l'échantillon qui a eu recours aux licenciements économiques.

Recrutement uniquement de diplômés d'université, au service d'une structure qui ne souhaite offrir que des services à haute valeur ajoutée.

8 / Gestion et pilotage

Grande stabilité du management supérieur : 3 directeurs généraux seulement depuis 1971.

Un modèle de management intégré bâti sur 3 piliers :

- le système budgétaire ;
- le plan stratégique ;
- le modèle d'indicateurs de performance.

Un système budgétaire totalement refondu depuis 5 ans :

- une dotation budgétaire totalement fongibilisée, avec la possibilité pour les services de garder les économies réalisées ;
- en dépit de très sévères baisses de budget, le groupe *RSV* s'est retrouvé à un moment avec un surplus cumulé de 1 MD SEK (20% du budget annuel).

Un système de reporting intégré basé sur 3 composants élémentaires :

- une comptabilité analytique ;
- la mesure des temps des agents par feuille de temps (en place depuis 1991) ;
- les statistiques d'activité *output/outcome*.

Une réflexion très avancée en matière de gestion :

- sélection très minutieuse des indicateurs de gestion pour éviter les effets contre productifs ;
- études sur les *compliance costs*, l'économie souterraine, le modèle fiscal global, avec évaluation numérique à l'appui ;
- réflexions sur le *total quality management*, le *business process reengineering*...

Une communauté naturelle de benchmarking en Scandinavie (Danemark, Norvège, Finlande).

9 / Efficacité et efficience

Les ratios de productivité sont parmi les meilleurs de l'échantillon :

- 0,5% de ratio frais de gestion totaux / encaissements nets ;
- moins de 600 SEK par citoyen (420 FF, proche du Royaume-Uni).

Les restes à recouvrer totaux représentent 7% des encaissements nets, les RAR de l'année 1,6% seulement.

ANNEXE 5

ORDINOGRAMMES DIVERS

ORGANISATIONS DE LA FONCTION RECOUVREMENT

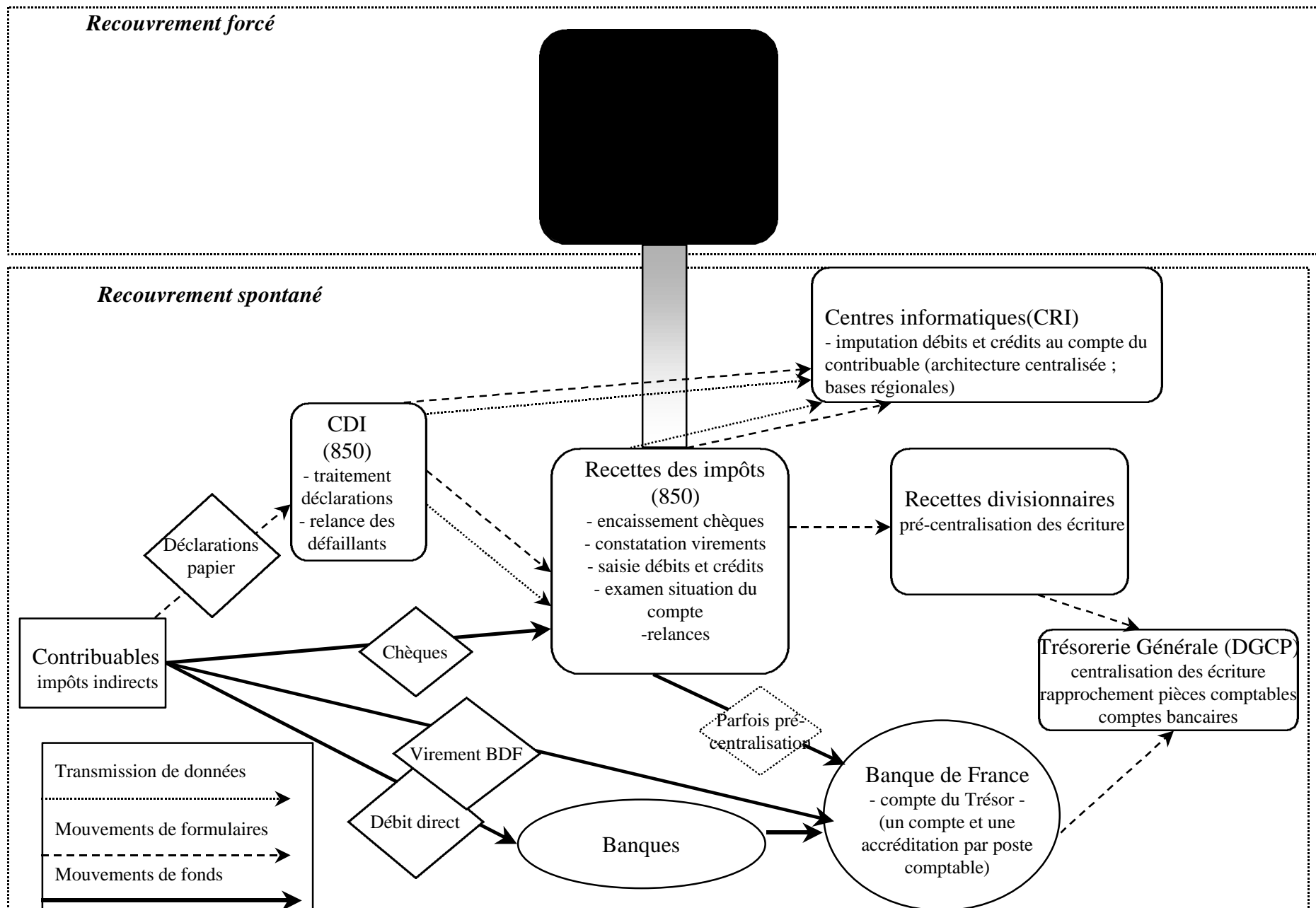
France (DGCP et DGI)

Canada

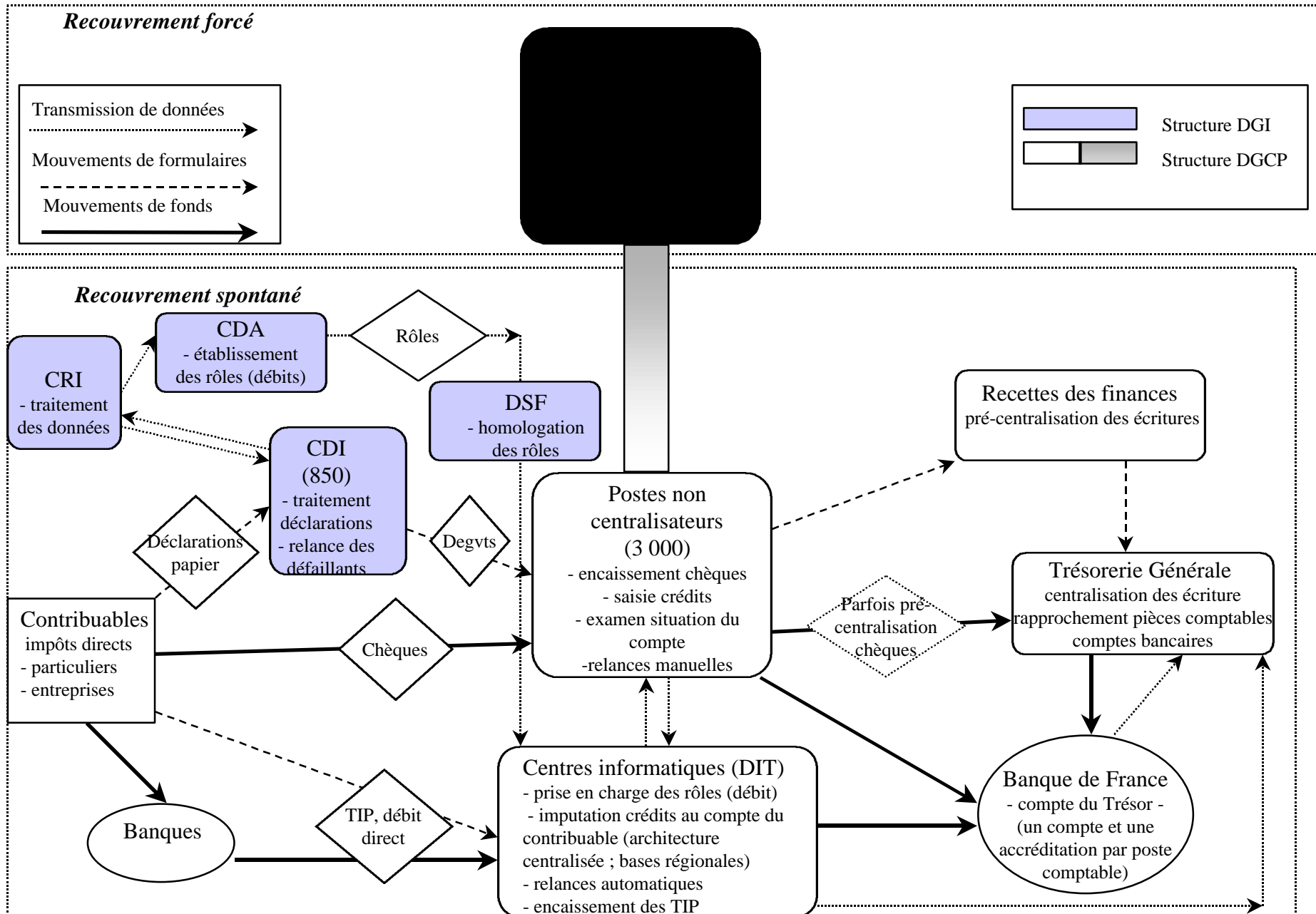
Pays-Bas

**DE L'ANALYSE A L'ENVIRONNEMENT A LA
REORGANISATION INTERNE**

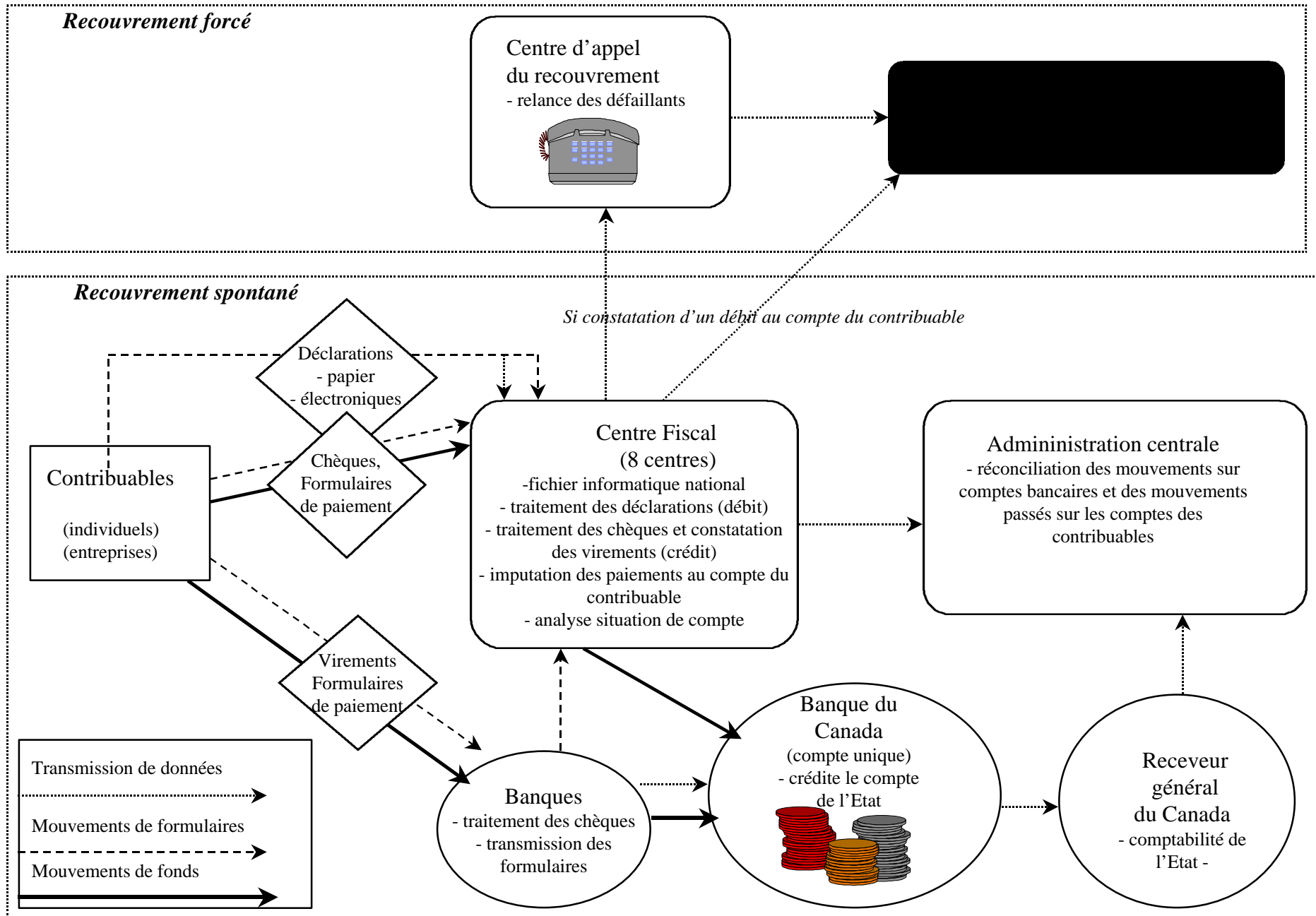
ORGANISATION DU RECOUVREMENT - FRANCE (1) - RESEAU DGI



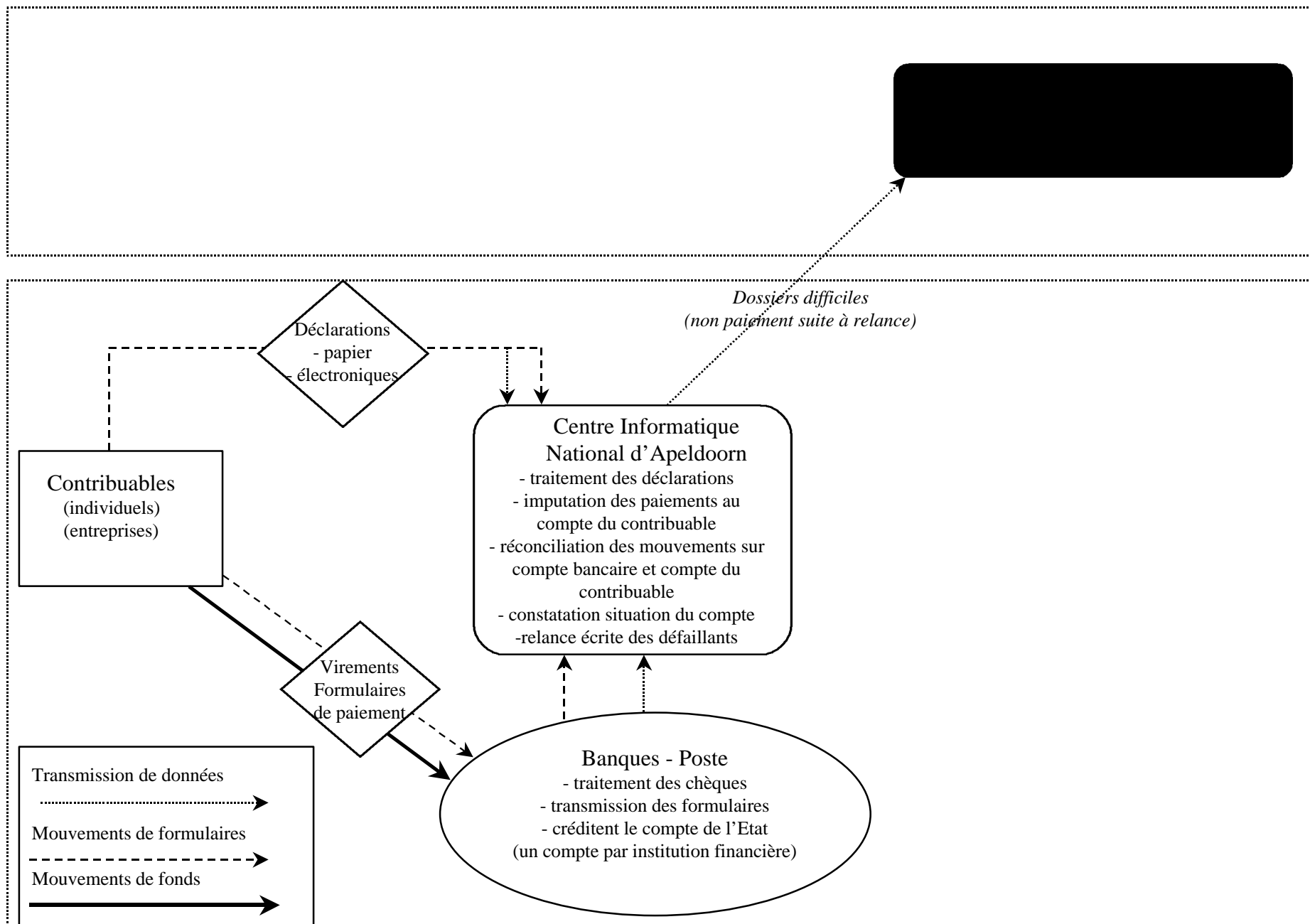
ORGANISATION DU RECOUVREMENT - FRANCE (2) - RESEAU DGCP



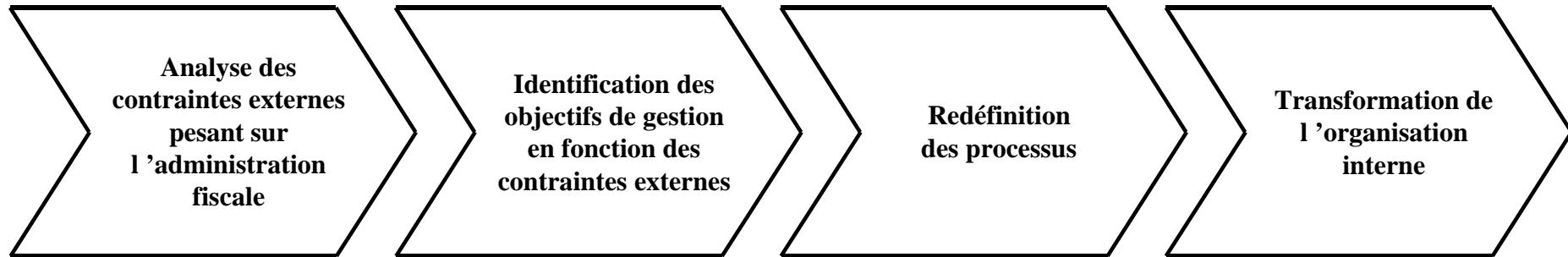
ORGANISATION DU RECOUVREMENT - CANADA



ORGANISATION DU RECOUVREMENT - PAYS BAS



de l'analyse de l'environnement à la réorganisation interne



Contribuables

- honnêtes (*compliant*)
- malhonnêtes (*non compliant*)

Tutelle

- Ministre des Finances
- Gouvernement
- Parlement
- Cour des Comptes

Autres acteurs économiques et sociaux impliqués dans le système fiscal

- conseillers juridiques et fiscaux
- entreprises et tiers payants
- universitaires

Augmentation des recettes fiscales et réduction du *tax gap*

Service : Promotion de la *voluntary compliance*

Contrôle : Durcissement du contrôle sur les *noncompliers*

Productivité : maîtrise des coûts internes et des *compliance costs*

Processus orientés Service *customer service* *éducation et formation*

Processus orientés Contrôle :
contrôle fiscal
recouvrement forcé

Processus supports
Pilotage
Technologies de l'information
Communication
Recherche

Processus à faible valeur ajoutée
recouvrement spontané
gestion des obligations déclaratives

PALETTE DES CHOIX ORGANISATIONNELS

Organisation par ligne de contribuables

Unités chargées des relations avec les contribuables
call centers
réseau local « one stop shop »

Unités de gestion des activités de contrôle

Centres de traitement de masse pour les processus à faible valeurs ajoutée
centre des moyens de paiement
centre des déclarations

Externalisation