

9 Mai 2006



DOSSIER DE PRESSE

**Déclaration des revenus préremplie :
effet d'affichage
OU
emblème de la réforme de l'Etat ?**

Contact presse : Vincent Drezet 01 44 64 64 08

Syndicat National Unifié des Impôts - 80/82, rue de Montreuil 75011 PARIS
Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : snui@snui.fr - Internet :
<http://www.snui.fr>

SOMMAIRE

I Introduction

II Réforme de l'Etat, réforme des administrations : tendances, enjeux... p.3

- *La réforme de l'Etat : principes et théories*
- *L'OCDE et les administrations fiscales*
- *Coût de gestion de l'impôt : apparences et autres réalités*

III Déclaration des revenus préremplie : effet d'affichage ou emblème de la réforme ? p. 9

- *Préambule*
- *Bilan de l'expérimentation de la DPR en Ille-et-vilaine*
- *Impact de la DPR sur la gestion de l'impôt*

IV Relance amiable : service à l'utilisateur ou contrôle ? p. 17

V Et la retenue à la source ? p. 18

Annexes p. 19

Introduction

Un rapide sondage nous montrerait qu'aux deux questions « *Voulez-vous payer moins d'impôt?* » et « *Voulez-vous plus de services publics?* », la réponse serait sans doute « oui », ce qui demeure une contradiction malheureuse mais emblématique du manque de débat sur les questions de politique de redistribution des richesses et d'organisation de la vie en société.

La question de la fiscalité dans son ensemble et, à plus forte raison, de l'administration fiscale, est en effet jugée globalement rébarbative complexe et somme toute relativement inaccessible par nos concitoyens.

L'impôt, jugé tout à la fois complexe car technique et, plus intuitivement, injuste, ne passionne guère les foules. Pourtant, s'il est un thème éminemment politique et citoyen, c'est bien celui de l'impôt. Or, il est trop souvent absent du débat public, ce qui tend malheureusement non seulement à tenir sous informée l'opinion, mais aussi à atténuer le lien citoyen existant entre l'individu et la société. Or, la capacité collective d'agir n'existe que par le financement public, c'est-à-dire grâce à la contribution commune (au sens de l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) trop souvent nommée « prélèvements obligatoires » dans l'appellation courante. C'est précisément tout le sens du consentement à payer, c'est-à-dire de la conscience et de l'acceptation de la « mise au pot commun » permettant la prise en charge de besoins sociaux et de financement de biens et de services publics pour tous et sans discrimination d'ordre social et économique. Mais la notion de consentement semble aujourd'hui trop souvent reléguée aux souvenirs de l'histoire, rangée au rang des archaïsmes dans un monde où prime l'individu sur la collectivité.

Certes, on convient dans ce contexte qu'il peut être délicat de se pencher, par suite, sur la question sensible de la gestion de l'impôt et de l'organisation du service public. Et si la « peur du gendarme fiscal » incite en général les contribuables à globalement respecter les obligations fiscales, on n'aborde la question de la fiscalité que sous l'angle d'une contrainte. Dès lors, il est aisé de promettre des baisses d'impôt sans même se donner la peine d'en expliquer les conséquences. Doit-on supprimer des services aujourd'hui publics, demain sans ressources et donc livrés à la logique marchande ? Doit-on diminuer la présence du service public pour diminuer les dépenses publiques ? Doit-on enfin diminuer la redistribution (minima sociaux) et les investissements publics ? Autant de questions essentielles trop rarement mises en débat.

Ainsi, il est souvent avancé que, plutôt qu'une réforme brutale, l'Etat devrait s'adapter et procéder à des réformes structurelles qui lui permettraient de s'adapter à un monde en pleine évolution. Certains vont même jusqu'à considérer que la question de la réforme de l'Etat était un levier essentiel de la croissance économique, les économies en termes de dépenses publiques que celle-ci étant supposée dégager permettant d'alimenter l'activité économique marchande et, *in fine*, d'augmenter le taux de croissance et donc l'emploi, dans un cercle vertueux évident. Convenons que si cela était aussi facile et simple, il serait curieux d'y résister.

Dans ce contexte général, les administrations fiscales sont doublement pénalisées puisqu'elles doivent « montrer l'exemple ». Elles sont donc touchées de plein fouet par les suppressions d'emplois qui restent une priorité politique. En 2006, 5000 postes de fonctionnaires d'Etat ont été supprimés dont plus de 2500 au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et 1236 à la Direction générale des impôts. Et le rythme va s'accélérer : 1370 emplois seront supprimés à la DGI en 2007 et autant en 2008. Comment lutter contre la fraude fiscale qui représente plus de 50 milliards d'euros, un montant supérieur à celui du déficit budgétaire ?

Le présent dossier examinera les enjeux et tendances de la réforme de l'Etat, en particulier de celles applicables dans l'administration fiscale, avant d'en étudier le dernier projet, la « déclaration des revenus préremplie ».

Réforme de l'Etat,

réformes des administrations :

tendances, enjeux...

La réforme de l'Etat : principes et théories

La réforme de l'Etat est souvent invoquée comme étant donc un élément de la relance économique. Un meilleur service au moindre coût, tel est l'objectif officiellement recherché. Viennent s'y ajouter des axes reposant sur la simplification, le service à l'utilisateur de plus en plus calqué sur la logique du service au client ou bien encore l'utilisation massive des outils informatiques.

Sans s'attarder trop sur la sémantique, on relèvera tout de même la définition d'une réforme : « *un changement radical emportant une amélioration* ». Reste donc à savoir si les « réformes » intervenues dans les services de l'Etat répondent à cette définition première. Globalement, c'est donc un Etat plus efficace qui est recherché au travers des changements structurels.

Sur la notion d'efficacité de l'Etat

L'Etat doit donc gagner en efficacité. C'est l'idée couramment répandue dans l'opinion et les pouvoirs publics. Le basculement de la culture de moyens vers la culture de résultats que porte par exemple la nouvelle architecture budgétaire (la Loi organique relative aux lois de finances – Lolf-) en atteste. Mais cette idée, simple et finalement légitime, n'en soulève pas moins des questions essentielles. Comment définir l'efficacité de l'Etat ? Et comment mesurer ses résultats ? En principe, il s'agit, pour une administration fiscale par exemple, d'effectuer le mieux possible, partout sur le territoire, l'ensemble de ses missions, y compris les moins mesurables en termes statistiques (comme l'accueil, la réception, la délivrance de renseignements au téléphone).

La notion d'efficacité est à mettre en rapport avec les objectifs de l'Etat : cohésion sociale, protection sociale, lutte contre les inégalités, politique économique... Les administrations sont alors chargées de mettre en œuvre les moyens pour remplir ces objectifs dont les finalités sont la plupart du temps constantes : soigner les malades, enseigner, entretenir les routes... Les notions de résultats et de moyens sont de fait étroitement liées : pas de résultat sans moyens. Mais le débat tourne souvent autour de deux grandes questions : diminuer les moyens à résultat égal ou accroître l'efficacité à moyens constants. Et la tentation du discours dominant est de réduire les moyens en accroissant les gains de productivité des secteurs publics pour afficher un niveau de service public constant. C'est du moins ce qui est régulièrement présenté dans les réformes et restructurations des services de l'Etat.

Le discours libéral est plus offensif à l'encontre de l'Etat : puisqu'il faut moins d'Etat, la logique est imparable. Certains partent du principe que la gestion de l'Etat « en bon père de famille » doit s'aligner sur celle des entreprises. Mais il y a une différence essentielle de finalités : l'entreprise veut augmenter son chiffre d'affaires et son profit, au besoin contre la justice sociale ou le bien commun puisque c'est son bien propre qui prime et conduit sa gestion, alors que l'Etat doit rechercher le bien commun.

On en conclut donc que la notion d'efficacité est toute relative Elle peut concerner l'Etat et présenter ainsi certaines similitudes avec l'entreprise : or, cette approche est de plus en plus importante puisque les méthodes d'organisation du travail (notion de front office, de back office, gestion des ressources humaines basée sur plus de flexibilité...) sont de plus en plus calquées sur celles des entreprises.

Pour le discours dominant empreint de libéralisme, la notion d'organisation du travail est déconnectée de celle des finalités, ce qui autoriserait le fait de s'inspirer des méthodes du privé. Mais le risque de confusion et de soumettre de fait l'Etat à la logique marchande est grand, au détriment de la spécificité des missions de service public. Pour l'idéologie libérale, il faudrait même carrément soumettre l'Etat au marché en réduisant sa capacité d'action et en transférant les finalités sociales et économiques à la logique marchande. La réduction de l'Etat et une certaine forme de confusion dans les méthodes de travail sont alors des moyens d'y parvenir.

Le contenu de la réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat comporte plusieurs aspects complémentaires qui portent sur le budget, l'utilisation des nouvelles technologies, les transferts de compétences et l'implosion des règles de gestion internes. Une

logique porte cet ensemble qui «fait système » : se calquer au plus près des règles de fonctionnement des entreprises.

Le bouleversement est largement perceptible au niveau des règles en matière de gestion publique, notamment sur le plan budgétaire. On pourrait comparer la Lolf au squelette autour duquel la réforme prendrait corps. La nouvelle constitution budgétaire acte en effet le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et emporte une certaine autonomie du gestionnaire (le manager), de contractualisation au cœur de l'Etat, de pression sur la baisse du coût du travail, d'externalisation. Tous les secteurs de l'Etat sont donc concernés. L'impact de la Lolf est certes dans l'immédiat difficile à mesurer mais, d'ores et déjà, le changement est largement perceptible, qu'il s'agisse de la fameuse fongibilité asymétrique des crédits qui autorise à transformer des crédits de personnel en crédits d'investissements « matériels » non humains ou du concept d'indicateur de performances qui ne se borne à apprécier que ce qui est statistiquement mesurable.

L'« e-administration » constitue un autre volet de la réforme de l'Etat. Son développement est assis bien évidemment sur l'idée, légitime, qu'il faut utiliser les nouvelles technologies pour faire évoluer l'administration « avec son temps ». Mais il part également d'une tentation porteuse de dérives consistant, au travers du concept tout théorique de service (électronique) public pour tous, à ne plus juger comme nécessaire la présence physique et humaine des services publics sur tout le territoire, la dématérialisation de certains traitements de données entraînant ici bien souvent celle des services... Les arguments développés tournent autour de la logique de « service au contribuable » à la demande, d'où des impératifs de rapidité, de disponibilité, de décloisonnement de services... Mais le constat de l'inégalité devant internet, du problème de la confidentialité, de la disparition progressive du réseau de services « physiques » et du besoin de « voir » les personnes en charge de son dossier ne sont évidemment pas véritablement pris en compte. Il ne s'agit pas là de dénigrer les systèmes informatiques (en 1989, les agents des impôts avaient été porteurs d'une véritable demande de modernisation à cet égard) mais tout simplement de les utiliser à bon escient sans pour autant déshumaniser les services publics.

La décentralisation induit de son côté un éparpillement des relations sociales en fonction des inégalités territoriales, sociales, économiques qui peut véritablement être préjudiciable à la cohésion sociale. Mais elle favorise également le développement d'une logique de prestation à l'usager avec l'idée de retour sur paiement de l'impôt local porteuse d'un rapport consumériste des politiques publiques locales au détriment des collectivités pauvres et des solidarités.

L'externalisation est également d'actualité : le discours du recentrage sur le « cœur de métier » conduit ainsi, mécaniquement, à en privatiser la périphérie.

En interne, la contractualisation s'impose progressivement comme mode de gestion des administrations : la fixation d'objectifs au préalable et la détermination des moyens alloués à leur satisfaction, sur le mode du « moindre coût » en constituent la trame générale. Par ailleurs, la gestion des ressources humaines a également considérablement évolué. L'inspiration des méthodes managériales du secteur marchand et les logiques de performances, de mérite, d'intéressement ou de flexibilité sont sensées constituer les nouvelles valeurs du service public. L'idée centrale est d'utiliser toutes les marges de manœuvre que le statut de la Fonction Publique autorise : il n'est en effet pas prévu par le statut que l'avancement, les promotions, les mutations et une large part de la rémunération ne résulte pas du mérite ou des besoins de services... Le discours dominant est donc prévisible : pas d'inquiétude, il n'y aura pas de « casse » du statut. Mais pour ce qui est des garanties acquises au fil du temps certes non statutaires, les remises en cause sont bien réelles.

L'OCDE et les administrations fiscales

L'OCDE se livre régulièrement à des comparaisons internationales en matière de politique fiscale. La question de la gestion de l'impôt ne lui a donc pas échappé. Un rapport sur la question datant de 2004 se livre à l'exercice désormais classique de « benchmarking ». Pour les agents des impôts, ce rapport a un air de « déjà vu », puisqu'on y retrouve des notions classiques de coût de gestion ou de performances, très évoquées depuis 2000... Il n'en demeure pas moins instructif à bien des égards puisque l'administration fiscale française n'apparaît pas toujours comme étant la plus chère, la moins efficace ou la plus dotée en personnel. Une surprise de taille au vu du discours traditionnel sur le « trop de fonctionnaires à Bercy ».

Un discours officiel tout théorique

Les travaux de l'OCDE, mais aussi du Fonds Monétaire International (FMI), font état de tendances lourdes observées dans la plupart des pays comme la fusion des administrations fiscales et sociales, cette intégration étant supposée baisser le coût de gestion... Dès lors, l'organisation s'effectue autour de processus communs en matière d'identification des cotisants/contribuables, au moyen d'un numéro d'identification unique ou bien encore de gestion des données.

Il ressort des rapports officiels que les compétences des administrations fiscales, à savoir le recouvrement notamment, et des administrations sociales, notamment en matière de distribution des prestations, une complémentarité qui valorise l'intégration des deux administrations. Le but recherché est clair : l'attribution du recouvrement à l'administration fiscale permet d'éliminer un certain chevauchement des compétences, et ainsi d'effectuer des économies d'échelle grâce aux réductions d'effectifs et du nombre d'administrations. Cette baisse des coûts serait de plus accentuée par l'utilisation effrénée des nouvelles technologies.

L'OCDE considère que 95 % des contribuables respectent spontanément leurs obligations déclaratives. Il faudrait dès lors faciliter au maximum leurs démarches et concentrer l'énergie des administrations fiscales sur les 5 % des contribuables « à problème ». Ceci conduit à centrer le contrôle davantage sur les comportements véritablement frauduleux et dans le même temps, à offrir un « bouquet de services » (larges possibilités de régularisation, présence discrète de l'administration, accès en ligne facilité, centres d'appels...) aux « contribuables/usagers » (considéré comme un quasi-client) qui permette, sur la base du principe marchand de la fidélisation du client, de maintenir, voire d'augmenter le civisme fiscal.

Structure organisationnelle des services de l'administration fiscale dans les Pays de l'OCDE

Les deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place des structures pour les plus gros contribuables.

Les causes de cette évolution sont les suivantes :

- L'essentiel de l'impôt reposant sur un petit nombre de contribuables (30 000 entreprises gérées par la DGE qui recouvre un tiers de la TVA, 40 % de l'IS).
- La complexité des dossiers nécessite la création d'un « super pôle de compétences ».
- Le volume et la complexité des transactions important réclame une gestion spécifique.
- L'intervention de spécialistes fiscaux des grandes entreprises implique la nécessité d'avoir des spécialistes de « haut vol ».

L'objectif est de renforcer la coordination et le suivi des contribuables redevables de la majeure partie des impôts et de faire peser ces missions sur un petit nombre d'agents. La tendance dans plusieurs pays de l'OCDE est de sortir des modèles existants qui reposaient sur une gestion par type d'impôt ou par fonction (enregistrement, contrôle...) et à adopter une stratégie « par type de contribuable » (grandes entreprises, PME/PMI, salariés).

Ces tendances sont à l'œuvre au sein de la DGI avec, par exemple, la mise en place de la Direction des grandes entreprises (DGE) ou de l'interlocuteur fiscal unique (IFU), devenu Service des impôts des entreprises (SIE), le concept d'interlocuteur unique résistant mal à la réalité, faite de concentrations de missions (expertise et contrôle, enregistrement, recouvrement forcé) auparavant assurées sur tous les sites de la DGI, aujourd'hui souvent ramenées au plan départemental.

Coût de gestion de l'impôt : interdits, apparences et autres réalités

Sujet tabou au sein des professionnels de la collectivité DGI¹ depuis son entrée fracassante dans le débat public fin 1999 lors de la sortie du « rapport Lépine » synthétisant les travaux de la mission comparative sur les administrations fiscales européennes, le coût de gestion de l'impôt est devenu une norme internationalement reconnue² par les dirigeants politiques. Si, parmi les agents des impôts, on répugne souvent à débattre d'un sujet considéré comme une arme au service des zélés réformateurs qui n'ont effectivement cessé de rétrécir la DGI et affaiblir ses missions, il faut cependant avouer qu'il serait bien risqué de ne pas s'emparer des termes de ce débat. En effet, ne pas tenter de décrypter ce propos, en expliquant simplement ce qu'il recouvre et en dénonçant ses limites, peut paraître plus risqué que feindre d'ignorer ce que chacun sait pertinemment être un point important qui conditionne pour une large part les réformes des administrations fiscales. Osons donc une incursion sur ce terrain...

Des apparences...

La situation la plus récente est dressée par l'OCDE. En voici les données :

| <i>Pays</i> | <i>Frais en % des recettes (2002)</i> | <i>Nb de citoyens par agent à temps plein (2003)</i> | <i>Nb d'actifs par agent à temps plein (2003)</i> |
|---------------------|---------------------------------------|--|---|
| Australie | 1,19 | 1 016 | 512 |
| Autriche | 0,72 | 929 | 450 |
| Belgique | 1,00 | 476 | 207 |
| Canada | 1,20 | 810 | 425 |
| République Tchèque | 2,08 | 700 | 351 |
| Danemark | 0,73 | 651 | 348 |
| Finlande | 0,67 | 820 | 415 |
| France | 1,44* | 788 | 358 |
| Allemagne | ** | 665 | 324 |
| Hongrie | 1,35 | 768 | 309 |
| Irlande | 0,95 | 625 | 282 |
| Italie | *** | 1 202 | 510 |
| Japon | 1,62 | 2 260 | 1 199 |
| Corée | 0,85 | 2 804 | 1 359 |
| Pays Bas | 1,76 | 629 | 320 |
| Nelle Zélande | 1,17 | 853 | 425 |
| Norvège | 0,59 | 716 | 374 |
| Pologne | 1,32 | 751 | 339 |
| Portugal | 1,68 | 778 | 402 |
| République Slovaque | 1,46 | 929 | 458 |
| Espagne | 0,78 | 1 680 | 745 |
| Suède | 0,42 | 985 | 494 |
| Royaume Uni | 1,15 | 730 | 360 |
| Etats Unis | 0,52 | 2 261 | 1 445 |

(Source : *Etudes économique de l'OCDE* portant sur la France, Septembre 2005).

* 1,35% en 2004 (Source : rapport de performances DGI). 1,71% en 1998 (Source : rapport Lépine). *** 1,52% en 1998 (Source : rapport Lépine).

Sur 24 pays au total, et sans pouvoir tenir compte de l'Allemagne et de l'Italie³, la France se situe 6^{ème} pour le coût de gestion de l'impôt. Mais 11 pays ont un nombre de citoyens par agent à temps plein inférieur à la

¹ Entendons par là la quasi-totalité des agents de la DGI affectés dans les services déconcentrés et centraux qui n'ont pas pour obsession la baisse d'un ratio largement sujet à caution...

² Plusieurs rapports de l'OCDE font de sa baisse un objectif.

³ Bien que non actualisé le taux de l'Allemagne reste supérieur à celui de la France.

France (et 3 pays immédiatement au dessus) et 9ème pour le nombre d'actifs par agent à temps plein (avec 5 pays qui ont un ratio assez proche).

Au premier abord, la situation n'est peut-être pas aussi catastrophique que ce que l'on peut nous faire croire. Somme toute, là où nous pensions être bons derniers, nous découvrons qu'à l'image du classement du championnat de France de football, nous ne sommes même pas reléguables dans la division inférieure !

...à la réalité.

Mais ce premier regard ne suffit pas : en réalité, les comparaisons, comme souvent, n'enseignent que peu de choses. Il n'y a pas, dans les pays retenus, deux organisations semblables des administrations fiscales. On n'y retrouve pas non plus les mêmes institutions, les mêmes collectivités territoriales, le même aménagement du territoire, ni, enfin, la même histoire. Peut-on formater cette diversité dans un ratio ? Assurément non. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que, dans de nombreux pays, le recouvrement s'effectue par le secteur privé (les employeurs ou les banques) et qu'il est particulièrement délicat, et parfois même impossible, d'évaluer le coût de collecte proprement dit. Ainsi, en Italie, la rémunération des banques pour le service qu'elles rendent en collectant l'impôt s'effectue par un décalage de reversement à l'Etat. Or, le coût du décalage de quelques jours entre la date de perception de la masse des impôts et leur transfert sur les comptes de l'Etat est significatif. Mais il n'avait pas été pris en compte dans le rapport Lépine dont les bases servent au calcul du coût de gestion. Les coûts privés cachés ne peuvent donc tous être déterminés ce qui, en apparence mais à tort, diminue mécaniquement le ratio du pays concerné. Ce type de situation se reproduit dans d'autres pays. Comment, dès lors, comparer l'incomparable ?

Une densité inférieure aux principaux pays européens (96 habitants au kilomètre carré contre 112 dans l'Union européenne d'aujourd'hui), un nombre élevé de communes (plus de 36 000 pour 13 000 en Allemagne, 8000 en Espagne, 289 en Suède ou 1000 en Grèce, voici des caractéristiques propres à la France qui ont un impact certain sur l'aménagement du territoire ou encore sur l'importance de la gestion des impôts locaux par exemple. Rajoutez à cela un nombre record de mesures fiscales dérogatoires (plus de 450 pour à peine 150 au Royaume Uni ou aux Etats-Unis) qui, à l'évidence, rend la gestion de l'impôt plus complexe, et voilà une première série d'explications d'un taux apparemment élevé. Comptons également avec le fait que les baisses successives de l'impôt sur le revenu ne l'ont pas rendu plus simple mais sûrement moins rentable, d'où une montée mécanique du coût de gestion.

Comment baisser le coût de gestion ? La solution libérale est connue : moins d'effectifs, moins de service. Mais on pourrait oser une alternative : renforcer les services de recherche et de contrôle, réformer l'accueil et la qualité du renseignement, et supprimer l'essentiel des niches fiscales qui pervertissent l'impôt sur le revenu. Tout cela non seulement sans supprimer d'emplois ni de services, mais peut-être même en développant le service public fiscal dans son ensemble ! A effectifs constants, mais à recettes en hausse, le coût de gestion baisserait : miracle des mathématiques...

Certes, mais il n'en reste pas moins que la mission fiscale ne peut être réduite à un taux, finalement partiel dans son élaboration et partiel dans son exploitation. On peut en effet difficilement mesurer un renseignement délivré au téléphone ou à l'accueil, alors que cela constitue une mission essentielle assurée quotidiennement : le coût de gestion de l'impôt est alors forcément partiel dans son fondement et partiel dans l'exploitation qu'on en fait, notamment dans un contexte de réductions d'effectifs décidées a priori, et que l'on tente de justifier a posteriori.

Déclaration des revenus préremplie :

**effet d'affichage
ou
emblème de la réforme ?**

Préambule

L'annonce de la généralisation de la déclaration des revenus préremplie (DPR) a suscité un certain nombre d'inquiétudes au sein de la Direction Générale des Impôts a priori peu en phase avec l'enthousiasme du Ministre délégué au budget. Celui-ci a eu beau faire valoir le « triomphe » de l'expérimentation qui s'était déroulée en 2005 dans le département de l'Ille-et-Vilaine, il est vite apparu que les dés étaient pipés et que la généralisation n'irait pas de soi.

Le SNUI a fait valoir ses inquiétudes, nées d'un suivi pas à pas d'une l'expérimentation confrontée aux réalités des services et des impératifs en matière de gestion de l'impôt. Au risque de paraître « archaïque » aux yeux des réformateurs pour qui la modernité excuse et justifie tout, le SNUI souhaite exposer ses interrogations et ses inquiétudes qui reposent sur deux piliers :

- la mise en danger de la gestion de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation du fait du resserrement des délais,
- la forte pression sur les agents qui en résulte.

Afin de mieux comprendre le dispositif de la DPR et les conséquences dont il est porteur, le présent chapitre dressera un bilan de « l'expérimentation DPR » en Ille-et-Vilaine et analysera les incidences de ce qui constitue un véritable bouleversement dans la gestion de l'impôt des particuliers.

Bilan de « l'expérimentation DPR » en Ile-et-vilaine

Alors que se profile la « campagne IR » avec l'arrivée de la déclaration préremplie (DPR) après une expérimentation en 2005 dans la Direction de l'Ile-et-Vilaine et une annonce très « politique » des Ministres Thierry Breton et Jean-François Copé, il apparaît indispensable de dresser le bilan de l'expérimentation afin d'informer les militants du SNUI de la réalité des questions posées, désormais, à l'ensemble de la collectivité DGI.

Au-delà de la question de la DPR et des problèmes spécifiques qu'elle soulève, le présent bilan amène nécessairement à aborder la question de la gestion des impôts des particuliers et des services qui les gèrent. A n'en pas douter, pour la DGI, c'est bien la question des secteurs d'assiette qui se trouve posée et qui doit être appréhendée dans le cadre de l'analyse de la DPR.

Afin de disposer d'un maximum d'informations, ce bilan insistera sur les données et commentaires de l'administration et effectuera un tour d'horizon du bilan que le SNUI peut dresser après un cycle annuel (donc complet) de travail dans les services de l'Ile-et-Vilaine, après l'annonce de la généralisation de la DPR et à la lumière des travaux menés conjointement par la section locale et le bureau national dans le cadre des visites de services et des groupes de travail. Le SNUI a dès le départ tenu à marquer son intention de suivre « pas à pas » ce dossier, dans le prolongement de ce qui a été fait par la section locale de l'Ile-et-Vilaine. Cette approche a été validée par le Conseil Syndical du SNUI de Mars 2006 : le SNUI est en éveil permanent sur ce sujet qui constitue un enjeu majeur.

Le bilan dressé par l'administration

Du fait de l'expérimentation de la déclaration préremplie (DPR), la « campagne IR » s'est déroulée au mois de mai (du 9 au 31) et la campagne d'émission accélérée a couvert la période du 13 Mai au 9 septembre. Une communication préalable auprès des contribuables du département a été menée en Mars afin d'éviter une « double campagne ». Un surplus de 9 000 appels téléphoniques a tout de même été constaté en Mars. La campagne d'information a débuté le 2 Mai (conférence et dossier de presse, 3 000 affiches, dépliant « L'étudiant et l'impôt », distribution de « sous main » pour les agents d'accueil comportant les informations de base). 91 % des déclarations ont comporté des revenus préimprimés. 8,2 % des déclarations ont été effectuées par internet (soit 39 293 contre 20 245 en 2004).

La campagne de réception s'est avérée dense. L'accueil primaire est en augmentation (de 15 050 en 2004 à 16 985 en 2005) mais l'accueil secondaire et la réception hors CDI diminuent (respectivement de 17 108 à 16 040 et de 2 889 à 2 640 entre 2004 et 2005). Globalement, l'accueil augmente cependant de 1,76 % par rapport à 2004.

L'appréciation du public est bonne : les usagers ont bien accueilli la DPR, 88 % des personnes interrogées estimant que la DPR est plutôt une bonne idée. 95 % des personnes ont vérifié les montants préimprimés. Majoritairement, les revenus préimprimés ne sont pas corrigés. Parmi les personnes interrogées, 96,8 % se déclarent satisfaites de la qualité de l'accueil physique (dont 89,6 % « très satisfaites ») et 97 % (contre 98 % en 2004) ont trouvé les temps d'attente satisfaisants. Le temps d'attente moyen à Rennes a été de 23 minutes, sachant que ce centre gère 45 % des contribuables d'Ile et Vilaine. Les difficultés rencontrées ont essentiellement porté sur les interrogations concernant la rubrique « Epargne retraite » qui a suscité des interrogations des contribuables. La déclaration préremplie par internet est également apparue peu lisible.

Des moyens humains significatifs ont été mobilisés. Le numéro du centre impôt service figurant sur les déclarations a permis une diminution de moitié des appels vers les centres (25 000 contre 48 000 en 2004). La cellule de renseignements reconduite depuis 9 ans à la Direction a reçu 15 000 appels (7 800 décrochés seulement du fait de l'importance de l'afflux et des demandes concernant notamment la rubrique « Epargne retraite »). En CDI, les inspecteurs et les personnels d'ICE ont apporté leur concours pour des renseignements spécifiques. Hors CDI, comme cela se passe depuis plusieurs années, des personnels extérieurs aux secteurs d'assiette ont participé à la campagne. Des vérificateurs se sont rendus dans les communes proches de Rennes. 30 étudiants en droit, formés durant 2 semaines, et encadrés par 2 inspecteurs et 2 contrôleurs ont tenu une permanence au centre commercial de Rennes. Des étudiants ont également tenu une réception dans 7 maisons de quartier de Rennes. Par ailleurs, des retraités de la DGI se sont rendus dans

les maisons de retraite. Enfin, des opérations particulières ont eu lieu en direction des restaurants du cœur ou des handicapés (participation à des conférences). On constate une forte saisie de mi-mai à début Juillet (au 6 Juillet, près de 80 % des déclarations étaient saisies). Ce rythme s'est avéré supérieur à celui prévu par l'administration. Les moyens humains supplémentaires utilisés pour dégager les agents des secteurs d'assiette dans les centres des impôts expliquent cette situation. Ces renforts ont évidemment favorisé cette accélération puisqu'ils ont libéré du temps disponible pour la saisie.

Concernant le traitement des déclarations, de nouvelles fonctionnalités ont été développées dans Iliad (le système informatique sur lequel les déclarations sont saisies) : consultation des données préimprimées avant et après taxation, impression des données préimprimées et saisie des déclarations conformes plus comptage spécifique de la transaction «2042 conforme » dans la rubrique «statistiques ». Des propositions ont été formulées pour faciliter la saisie du RIB et la mise à jour « redevance TV ». D'autres remarques portant sur la « 2042 assistée », le numéro de séquentiel ou le positionnement de certaines rubriques ont été apportées par les services afin de rendre le travail de gestion plus efficace.

Eléments de bilan posés par le SNUI

L'impulsion politique a accéléré les choses, les Ministres souhaitant généraliser la DPR sans qu'un bilan complet portant sur un cycle de travail annuel n'ait été effectué. Ce seul constat pose la question de la pertinence de cette décision d'affichage. Au fond, le sentiment qui prévaut dans les services est le suivant : les Ministres ont voulu leur « DPR » et pour eux, l'intendance devra suivre...

De lourdes interrogations demeurent donc et dépassent largement les enseignements que l'on peut tirer de l'expérimentation en Ile et Vilaine. Les premiers témoins de l'expérimentation sont évidemment les agents des impôts d'Ille-et-Vilaine qui ont endossé la responsabilité d'une opération très politique. Il ressort des propos entendus à de multiples reprises que, contrairement à ce qui a été souvent, rapidement, avancé, les agents ont rapidement senti les dangers de la DPR.

Echos des services suite à la visite du bureau national du SNUI du 1er Juillet 2005 :

Effectuée «à chaud », cette première visite (une deuxième a eu lieu en Février 2006) avait pour but de prendre connaissance du sentiment des agents sur cette première campagne IR/DPR.

Les quelques échos qui figurent ci-dessous constituent un éclairage particulièrement instructif.

« le gain de temps est réel mais assez marginal », « la grande majorité des 2042 sont complétées », « à peu près autant de 2042 conformes que de 2042 rectifiées », « attention au bouleversement du calendrier de travail », « inquiétudes sur la mise à jour de la taxe d'habitation », « la sectorisation permet d'éviter les dégâts », « on a commencé la réception assez tôt », « le risque de contentieux est plus élevé », « on traite de plus en plus de listes à la chaîne », « on a l'impression d'être des machines ».

L'administration a tenu un groupe de travail sur l'expérimentation à l'automne 2005, avant que tous les éléments ne puissent être établis, notamment en ce qui concerne l'impact de la DPR sur le contentieux. C'est sur ce bilan que les Ministres se seraient appuyés pour décider de la généralisation de la DPR. Malheureusement, le «produit DPR » était trop alléchant pour que les éléments de fond puissent être appréhendés dans leur globalité. Au bout du compte, seule la satisfaction immédiate des contribuables aura été entendue pour décider de la généralisation. Mais cette satisfaction immédiate risque de se transformer en colère si la qualité de service public se dégrade... Or, la DPR est porteuse de risque à cet égard.

L'analyse des documents présentés en Novembre 2005 par l'administration fait ressortir les points et les commentaires suivants.

| Synthèse des positions de la DGI | Remarques du SNUI |
|--|--|
| <i>Perception de la DPR par les usagers et par les agents</i> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - 88 % des usagers estiment que la DPR est une bonne idée - 95 % des personnes ont vérifié les revenus préimprimés - 10 % des déclarations sont conformes et complètes - Les agents ont accepté la DPR sans difficulté majeure. | <ul style="list-style-type: none"> - Personne n'imaginait que, dans son principe, ce type de mesure mécontenterait les contribuables. C'est pourtant ce qui a justifié la généralisation de la DPR. - Là encore, c'est la moindre des choses dans un système déclaratif. Aucun enseignement à tirer de cette donnée. - Comme prévu, le chiffre est peu élevé et constitue un indice éclairant sur le peu de valeur ajoutée de la DPR (en termes de gain de temps pour l'utilisateur et l'agent des impôts lors de la saisie). - Postulat rapide qui esquivait plusieurs constats : les congés ont certes pu être posés et des moyens supplémentaires ont été dégagés, ce qui a facilité l'expérimentation et rassuré les agents, mais les dégradations des conditions de travail (industrialisation des tâches, mises à jour dans l'urgence), ont été ressenties, il subsiste des craintes sur la qualité de la gestion de l'impôt (risque de contentieux, mise à jour TH...) et plus généralement sur l'avenir du dispositif (les moyens vont-ils subsister ? La question de l'emploi est ici centrale... |
| <i>Simulation nationale réalisée en 2005</i> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Le taux d'exactitude par déclaration s'élevait à 87,04 % en Ile-et-Vilaine et à 76,08 % au plan national : la DPR favoriserait un meilleur taux. - La DPR permet une progression globale des bases nettes taxées, notamment pour les traitements et salaires et pour les pensions et retraites. | <ul style="list-style-type: none"> - L'Ile-et-Vilaine était structurellement la mieux positionnée sur les indicateurs en termes de taux d'exactitude. Les conditions étaient réunies pour que l'expérimentation réussisse, notamment en termes de civisme fiscal. Cet indicateur n'enseigne rien en termes d'efficacité accrue sur les autres directions qui reste supposée mais pas démontrée. - Pour en être certain, il faudra attendre les résultats du contentieux. Mais ce point soulève surtout la question de resserrement de la gestion fiscale des ménages : en clair, la facilité qu'offre la population des salariés et des retraités en termes de contrôle (recoupement montant sur montant) est remontée au stade de la déclaration. L'inégalité de traitement qui existait déjà entre les salariés/pensionnés et les autres s'accroît davantage. |

Commentaire général

Une première remarque de bon sens s'impose : la généralisation a été décidée alors qu'aucun bilan complet n'a pu être dressé : l'impact de la DPR doit en effet être mesuré au minimum sur un cycle de travail annuel, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, le bilan de la relance amiable, de l'évolution du contentieux ou de la campagne de taxe d'habitation n'a pas été pris en compte au stade de la prise de décision finale. Toutes les données n'ont pas été prises en compte pour le groupe de travail du 14 Novembre : la décision de généraliser était donc prématurée puisque le bilan présenté était incomplet.

Le bilan était en effet partiel : certains points importants n'ont été qu'évoqués, en partant du présupposé que l'expérimentation de la DPR était forcément un succès. Ceci conduit à relativiser ou à ignorer d'autres questions comme les conditions de travail et les mises à jour TH, les moyens -notamment humains-

supplémentaires qui ont contribué à la bonne tenue de la campagne «IR/DPR». Enfin, le bilan évacue l'impact d'un tel changement sur la «chaîne de travail» annuelle (contrôle, gestion des congés, fiabilité des fichiers, gestion de l'IR – déménagements...- gestion de la TH...) : en réalité, c'est bel et bien l'avenir du secteur d'assiette qui est posé, ce qui a été confirmé par le représentant de la Direction générale lors du groupe de travail du 31 Janvier 2006 présentant la campagne 2006. L'annonce de la généralisation est donc le fruit d'une volonté d'affichage, les Ministres n'ayant pas attendu d'avoir un regard d'ensemble. Une telle décision fait peser un risque sur l'administration fiscale, et surtout ses agents qui, on l'a vu lors des épisodes malheureux de la redevance et de la relance amiable, gèrent les décisions nationales «au front». Une formule illustre le risque pris. La DPR, c'est : «(redevance + relance) puissance 10 ».

Le contentieux : une donnée majeure

Ainsi, une des conséquences, semble-t-il directe, de la DPR et de son impact sur la gestion de l'impôt est perceptible dans la hausse des réclamations contentieuses constatées fin 2005 : le nombre de réclamations IR déposées s'élève à 13 727 sur un total de 490 000 foyers fiscaux, avec une augmentation de 2 559 (soit + 22 %) proprement liée à un effet DPR selon les termes de l'administration. En matière de taxe d'habitation, 11 692 réclamations ont été déposées, soit une hausse de 1 271 par rapport à 2004 (+12,2 %). Encore s'agit-il ici d'une direction dans laquelle le taux d'exactitude était particulièrement élevé...

Le risque que fait peser la DPR sur la qualité de service public est ici évident. La très forte augmentation du contentieux, combinée au contentieux spécifique sur la redevance (10 000 réclamations en Ile et Vilaine) est particulièrement inquiétante en termes de bonne gestion de l'impôt et de charges de travail supplémentaire dans un contexte de pression sans précédent sur la DGI.

Le SNUI, plutôt que de fustiger définitivement la DPR pour la DPR, a choisi d'avancer des éléments de fond et d'argumenter point par point pour faire valoir le peu d'intérêt de la DPR (en termes de valeur ajoutée) du point de vue du contribuable au stade de la déclaration mais le risque qui pèse sur la qualité du service public. Ceci permet d'éviter le discours convenu qui voudrait faire passer le SNUI pour un syndicat seulement râleur et finalement campé sur ses archaïsmes et ainsi de mieux faire passer notre conception du service public fiscal.

L'impact de la DPR sur la gestion de l'impôt

La DPR se met donc en place dans un contexte général de réforme de l'Etat sensé favoriser la croissance et peut être considéré comme l'un de ses « produits ». Elle véhicule en effet l'idée d'un service moderne à l'utilisateur bien que présentant à l'égard du contribuable une très faible valeur ajoutée. Celui-ci doit en effet vérifier le montant prérempli et son gain de temps n'est finalement que l'équivalent du temps passé à porter les quelques chiffres de son revenu, de sa retraite de sa pension, de son indemnité ou allocation sur la déclaration. Les éventuelles autres rubriques (revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, déductions, réductions...) doivent continuer à être servies et déclarées manuellement. En termes de service, on l'a vu avec le bilan de l'expérimentation, la DPR risque même de s'avérer contreproductive puisque le resserrement des délais de traitement fait peser un véritable risque en termes de qualité de service public .

Les lignes de fond générales qui se développent autour des idées dans lesquelles s'inscrit la déclaration préremplie sont les suivantes :

- *argument de la simplification de la vie des usagers qui sert en réalité une logique d'affichage d'une part, et accroît le basculement du service public vers une prestation de service au public, ce qui est tout à fait différent,*
- *idée selon laquelle l'immense majorité des contribuables (95 % d'après l'OCDE) respectent spontanément leurs obligations fiscales, le rôle de l'administration étant de concentrer son énergie sur les 5 % de « problèmes » et donc d'industrialiser le traitement des 95 % de contribuables civiques..*

Les Ministres ne disent pas autre chose lorsqu'ils présentent la généralisation d'une DPR serait selon eux le moyen :

- de simplifier la vie du contribuable français,
- de rendre le travail des agents plus intéressant car moins basé sur la saisie.

L'examen au fond de l'impact de la DPR sur les missions fiscales montre un visage plus complexe que le seul effet d'affichage, bien réel, et soulève des questions pour l'heure sans réponse.

Un calendrier infernal

Le bilan de l'expérimentation fait clairement ressortir le besoin de moyens, mais aussi de temps, pour mener à bien les missions de réception, de saisie des déclarations des revenus, de mises à jour de la taxe d'habitation (TH) sur une période considérablement réduite. Là où l'ancien dispositif permettait, après une campagne de réception du public en Mars, de saisir des déclarations durant le printemps puis de procéder à la mise à jour de la TH au début de l'été pour avoir une sortie des avis d'imposition corrects à la fin de l'été et à l'automne, le nouveau système implique une saisie des déclarations et une mise à jour de la TH simultanée avec un avancement des travaux ramassé sur une période plus courte.

En effet, les objectifs de la DG sont précis : près de 80 % des déclarations de revenus et plus des deux tiers des locaux doivent être respectivement saisis et taxés à la mi-juillet alors que la date limite de dépôt des déclarations des revenus est fixée au 31 Mai. Un véritable pari doublé d'une mise sous forte tension des agents de la DGI...

La campagne de réception du public risque d'être particulièrement tendue : les agents des impôts auront le même volume de visites et d'appels téléphoniques mais devront gérer en plus les questions spécifiques à la DPR. Or, pour assurer une saisie dès le premier jour, l'administration fait appel à de nombreux collègues d'autres services dans un mouvement qui frise la fuite en avant voire dans certains cas l'improvisation.

Comment assurer une réception qui s'annonce en augmentation ? Comment saisir les déclarations dès le premier jour tout en assurant la réception du public ? Comment tout en faire en si peu de temps ? Telles sont les questions qui se posent aux services... Mais dans la bouche des Ministres, l'annonce de la généralisation de la DPR n'impliquait pas d'y répondre : « l'intendance suivra » pensaient-ils sans doute...

Un rythme de travail profondément modifié

Le décalage de la campagne de réception du public et de saisie des déclarations de revenus est bien évidemment une première conséquence de l'arrivée de la DPR. Mais l'affaire ne s'arrête pas là. En effet, la mise en place de la DPR résulte de l'utilisation d'un outil informatique déjà en place qui permettait, en fin d'année, le recouplement des données déclarées par les contribuables d'une part, et de celle déclarées par les tiers déclarants (employeurs, caisses de retraite, organismes sociaux) d'autre part. Ce recouplement, nommé « montant sur montant », permet aux services fiscaux de procéder à des demandes de renseignements, des relances (relance amiable) voire à des rectifications d'imposition, auprès des contribuables.

Cette année, l'administration utilise donc cet instrument en amont de la déclaration afin d'intégrer directement au stade de la déclaration des revenus, quitte à en décaler la date de dépôt. Par la suite, elle espère diminuer le nombre de relances amiables ainsi que le recouplement « montant sur montant », dont les relances proviennent. C'est donc toute la chaîne de travail des services de gestion de l'impôt sur le revenu, qui gèrent également la TH et la redevance qui est bouleversée.

Par ailleurs, l'Etat espère bien ainsi parvenir à une base d'imposition à l'IR la plus élevée possible au stade des revenus déclarés : auparavant, le recouplement « montant sur montant » permettait un contrôle postérieur à la déclaration ; Désormais, il y aura, selon les termes officiels, une « gestion a priori ». Evidemment, on ne parle pas de contrôle a priori... Une chose est sûre : il y a une volonté de développer les moyens de resserrer la gestion de l'impôt des salariés, pensionnés et allocataires. On ne constate cependant pas la même volonté dans le domaine du contrôle fiscal des entreprises... La fraude fiscale, elle, reste supérieure à 50 milliards d'euros.

Comme lors de toute réforme, l'administration espère bien profiter de cet assèchement des travaux de relances et de contrôle sur pièces pour dégager des gains de productivité qui se traduiront inévitablement par des suppressions d'emplois. La dématérialisation des procédures, même si elle ne fait pas disparaître les missions fiscales ni le besoin de service public physique et humain, se traduit bien, et de plus en plus, par la dématérialisation du service public.

Une gestion de l'impôt en danger ?

L'expérimentation en Ile-et-Vilaine montre combien le risque est grand de voir augmenter de façon importante les réclamations contentieuses en matière d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation. Ainsi, rapporté à 35 millions de foyers fiscaux, une telle proportion de réclamations contentieuses risque d'avoir des effets dévastateurs non seulement sur la gestion de l'impôt, mais également sur l'image de l'administration fiscale et sur son efficacité.

A l'automne 2005, la sortie des avis d'imposition de redevance et l'opération de relance amiable s'étaient traduites par une augmentation de la réception, des réclamations et du mécontentement. Ce sont les agents des impôts qui, au quotidien, ont expliqué, rassuré et géré ces deux malheureux précédents. A l'échelle de la DPR, on mesure l'ampleur du défi.

Une telle situation ne peut que mettre en danger la qualité de service public fiscal et, *in fine*, la compréhension de l'impôt. Or, dans une démocratie, le lien entre le citoyen et la collectivité s'effectue par l'impôt : l'enjeu n'est donc pas mince ...

Ambiguïté de la relance amiable : service à l'utilisateur ou contrôle ?

Le dispositif de relance amiable mis en place fin 2005 serait-il victime de schizophrénie ? C'est en tout cas le sentiment qui peut légitimement prédominer.

? Présentée comme une possibilité laissée au contribuable de régulariser, sans conséquence pécuniaire, sa situation déclarative avant traitement en contrôle sur pièce, elle paraît s'inscrire dans la droite ligne des dispositifs dits de « service à l'utilisateur » (déclaration par internet, dossier en ligne...). C'est du reste le sens de la communication ministérielle. Mais alors nous dit-on, pourquoi ne pas faire ressortir toutes les discordances, positives et négatives si l'on est véritablement au service du contribuable et en dehors de toute procédure de contrôle ?

? Or, si cette mesure avait été présentée en disant clairement qu'il s'agissait d'un pré contrôle sur pièces de type « montant sur montant » avec un traitement certes particulier et avantageux pour les dossiers des contribuables qui présentent une discordance modeste pour la première fois, la question aurait changé de nature : elle devenait certes politiquement moins vendeuse mais aussi nettement plus claire. Le fait de ne relancer que les contribuables qui, au vu des données, n'ont pas assez déclaré, peut, si l'on assume le fait de se situer en phase de pré contrôle fiscal, même aimable, alors plus facilement s'expliquer.

En réalité, l'effet d'affichage crée ici le trouble : en se plaçant sur le seul terrain de la prestation de service au contribuable et en bannissant le terme « contrôle », le Ministre du budget s'expose lui-même aux remarques de ceux qui s'étonnent de voir le fisc ne relancer qu'une catégorie de contribuables, c'est-à-dire ceux qui n'auraient pas assez déclaré. Et de s'étonner légitimement sur l'action du « fisc » et de son sens asymétrique du service public...

Une présentation moins « com' » mais tout aussi claire aurait pu porter sur les éléments factuels. Il s'agit en réalité bien d'une forme de contrôle mais qui, au vu de certaines circonstances fixées par l'administration, conduit l'administration à renoncer à l'application de certaines conséquences pécuniaires et ainsi à déroger à certaines règles de droit qu'elle serait précisément parfaitement en droit d'appliquer.

Il n'est pas honteux de le dire : le contrôle fiscal s'effectue au service de la collectivité. Qu'il soit plus ou moins aimable selon les situations, il n'en demeure pas moins une mission essentielle de la DGI. L'aurait-on oublié en haut lieu ?

Et la retenue à la source ? Faux nez ou vrai « serpent de mer » ?

La question de la retenue à la source revient inévitablement lorsque la réforme des administrations fiscales est abordée. Il faut reconnaître qu'elle a dans l'opinion un pouvoir d'attraction certain. On entend en effet très souvent dire qu'elle constituerait une simplification tant pour les contribuables, « débarrassés » de leurs obligations de paiement à dates fixes, que pour l'administration, qui collecterait aisément l'impôt. D'autres arguments font état d'un prétendu « retard » par rapport aux autres pays européens qui ont tous institué ce mode de prélèvement.

En réalité, la retenue à la source soulève à l'heure actuelle plusieurs interrogations.

Sur le plan budgétaire :

Compte tenu du décalage existant entre l'année de perception des revenus et l'année de paiement de l'impôt, « caler » le paiement de l'impôt sur l'année des revenus conduit à imposer le contribuable deux fois ou à renoncer à une année de recettes budgétaires en matière d'impôt sur le revenu. La première solution est politiquement peu envisageable, la deuxième est budgétairement délicate. En clair, ça coince...

Sur le plan de la simplification :

L'impôt sur le revenu est l'un des impôts les plus complexes des impôts européens du fait du quotient familial (une exception française) et des nombreuses niches fiscales qu'il comporte (déductions et réductions en tout genre). En l'état actuel de la législation fiscale, une retenue à la source risquerait de créer une « usine à gaz » coûteuse. Les prélèvements à la source ne constitueraient que des acomptes d'un impôt dont la régularisation finale (après paiements des acomptes et prise en compte des abattements, déductions, charges, réductions...) pourrait s'avérer particulièrement complexe. Au final, la lisibilité, la légitimité et la bonne gestion de l'impôt risqueraient de s'en trouver affectées. Pas si simple donc...

Sur le plan déclaratif :

A l'occasion de la mise en place de la « DPR », le débat sur la retenue à la source a retrouvé une certaine vigueur. Certains voient dans la DPR le premier pas vers la retenue à la source, d'autres déconnectent les deux questions. En réalité, toutes les options sont, en théorie, envisageables : le passage ou non à la retenue à la source avec ou sans la DPR. L'une n'implique pas forcément l'autre. Il faut en revanche insister sur le fait que l'obligation déclarative demeurerait, même avec une retenue à la source.

Un impôt citoyen ?

L'impôt sur le revenu est en principe l'impôt citoyen par excellence : en déclarant ses revenus et en payant son impôt, la conscience de participer à la vie collective prend tout son sens. Le discours dominant véhicule le sentiment que l'impôt pourrait s'avérer indolore du fait de la DPR et de la retenue à la source. Mais en surfant sur un discours facile, on oublie de promouvoir l'acte citoyen de déclarer et de payer fondé sur l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme. Il s'agit là d'une question essentielle dans un contexte où l'individualisation se développe mais qui fait état de besoins importants en termes de biens publics.

Annexes

Communiqué de presse de Décembre 2005 suite à l'annonce de la généralisation

Généralisation de la déclaration préremplie : interrogations et inquiétudes.

La généralisation de la déclaration préremplie (DPR) vient d'être annoncée par Thierry Breton et Jean-François Copé. Cette annonce s'effectue dans un contexte social particulièrement tendu, ainsi qu'en témoigne la forte mobilisation des agents de la Direction générale des impôts (DGI) en 2005 (la moitié des agents en grève les 20 janvier et 10 mars, un agent sur trois les 4 octobre et 29 novembre derniers). Elle intervient au lendemain de la confirmation d'une vague de suppressions d'emplois sans précédent prévue pour 2006 (1 150 emplois supprimés à la DGI en 2006 après 900 en 2005).

Cette annonce fait suite à une expérimentation qui s'est déroulée en 2005 en Ile-et-Vilaine. Le cycle annuel de travail n'ayant pas été couvert, cette expérimentation n'a donc pas encore pu faire l'objet d'un bilan complet. Certains éléments utiles peuvent cependant être dégagés.

Economie générale de la mesure : la DPR se veut un instrument de simplification au service des contribuables salariés, allocataires ou pensionnés. En réalité, le contribuable doit vérifier les données préremplies car le système déclaratif demeure, ce qui suppose un gain de temps limité au report matériel du revenu sur la déclaration. Les autres revenus, les corrections éventuelles, les déductions ou réductions de toute sorte doivent donc être remplis manuellement et saisis par les services comme par le passé. L'expérimentation fait apparaître 10 % de déclarations dites « conformes » : 90 % des contribuables doivent donc compléter ou corriger leur DPR. Le gain de temps global est donc limité.

Le dispositif de dépôt change : la « campagne IR » est décalée. Ce déplacement soulève plusieurs interrogations, sur les congés des agents, le rythme de travail annuel, l'émission des avis d'imposition potentiellement décalée, la mise à jour des fichiers servant à l'établissement de la taxe d'habitation à effectuer dans un temps très court,... soit autant de questions inquiétantes quant à la gestion sociale du dispositif et la qualité de la gestion de l'impôt pouvant être affectée.

Concernant les agents qui ont vécu l'expérimentation, le SNUI souligne que d'importants moyens humains ont été mobilisés pour que l'expérimentation réussisse. Les agents des secteurs d'assiette ont été aidés par des renforts en personnel à l'accueil et un délestage téléphonique sur numéro unique, toutefois, leurs droits à congés n'ont pas été remis en cause. Enfin, il faut souligner que la fiabilité des données était meilleure que la moyenne nationale.

La généralisation de la DPR intervient donc alors que la DGI perd des emplois, notamment dans les services qui ont à gérer, en plus de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, la redevance audiovisuelle et la relance amiable. La DPR, en modifiant le rythme de travail et en créant de nouvelles contraintes (notamment en termes de temps), fait peser un risque important sur les services.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le taux d'exactitude par déclaration, élevé dans le département d'expérimentation, mais risquant de s'avérer beaucoup plus faible au niveau national (76 % selon une étude de la DGI elle-même). Rapporté à 34 millions de foyers fiscaux, la marge d'imprécisions et d'erreurs à redouter est importante.

La question fondamentale qui est posée est donc la suivante : l'administration peut-elle encore se donner et donner à ses agents les moyens de son ambition ?

Communiqué de presse de Février 2006
pour le début de la campagne de communication ministérielle

**Déclaration des revenus préremplie :
un triple pari, un triple risque...**

Le Ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat va lancer une campagne de communication sur la déclaration préremplie afin d'informer les contribuables que les dates, le dispositif et le mode de déclaration des revenus changent cette année. Après avoir été expérimentée dans le seul département de l'Ille-et-Vilaine en 2005, la déclaration préremplie (DPR) sera donc généralisée en 2006. Elle concernera 29 millions de contribuables. C'est une opération à haut risque, un triple pari.

Un pari politique

Au travers de la DPR, c'est l'image de l'administration qui est en jeu. L'effet d'affichage de la DPR et le nombre de contribuables qu'elle concerne en fait un pari autrement plus risqué que le transfert de la redevance audiovisuelle et la mise en place de la relance amiable. La gestion hasardeuse par les responsables de l'administration de ces deux précédents, assumés en réalité au quotidien par les agents des impôts, en dit long sur cette dimension du pari.

Un pari technique

La DPR impose un traitement préalable de près de 100 millions de données entre Janvier et Mars 2006. Cela suppose notamment, de la part des employeurs et plus généralement des « tiers déclarants » (caisse de retraite, d'assurance maladie), la transmission rapide de données exactes. Par ailleurs, les simulations font état d'un taux d'exactitude par déclaration (après recoupement des informations) de 76 % au plan national. Rapportée aux 29 millions de déclarations concernées, la marge d'incertitude reste donc élevée. En outre, les services des impôts auront à saisir les DPR, corrigées, complétées ou non, et à gérer les mises à jour des fichiers de taxe d'habitation simultanément afin de permettre d'établir des avis d'imposition fiables. Voici pour les diverses facettes du pari technique.

Un pari social

La DPR modifie l'organisation du travail dans les services qui gèrent l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation. La mise sous pression des agents est d'ores et déjà palpable : une gestion prévisionnelle resserrée des congés est de fait à l'œuvre et, de plus, les appels aux bonnes volontés d'agents affectés dans d'autres services montrent que les moyens humains sont insuffisants, à l'aube d'une période où les appels téléphoniques et les réceptions vont se multiplier. Les craintes sont grandes dans les services de devoir travailler encore plus dans l'urgence et davantage sous pression, sur la base d'un postulat implicite : « *l'intendance suivra* ». La tension sociale est déjà très forte à la Direction générale des impôts : la DPR vient s'y ajouter.

Les « inquiétudes et les interrogations » que le SNUI soulevait en Décembre 2005 dans son communiqué faisant suite à l'annonce de la généralisation de la DPR restent d'une actualité brûlante.

*Communiqué de presse du 26 Avril 2006
à l'occasion de l'envoi des déclarations préremplies*

**Déclaration préremplie :
attention, ça va commencer !**

Les contribuables vont recevoir ces jours-ci leur déclaration de revenus. Comme d'habitude, ils effectueront leur devoir citoyen en indiquant leurs revenus de toutes sortes voire, le cas échéant, leurs droits à déduction ou à réduction et leur éventuel changement de situation familiale. La déclaration préremplie (DPR) mentionnera donc les salaires/pensions/retraites/indemnités journalières/allocations chômage dont l'administration a eu connaissance au premier trimestre 2006. Toutes les autres rubriques (charges, autres revenus...) continueront d'être remplies manuellement.

Pour le contribuable, la valeur ajoutée d'un tel dispositif est particulièrement faible. En effet, il faudra vérifier les données préremplies et finalement, le gain pour le contribuable se limitera au report manuel du chiffre à déclarer. Le risque qui pèse sur l'administration et ses agents est en revanche très élevé. En effet, le travail de saisie et de mise à jour des données en matière de taxe d'habitation doit s'effectuer en deux moins au lieu de quatre auparavant, avec **un risque évident sur la bonne gestion de l'impôt du fait de délais particulièrement resserrés**. A la saisie, le gain de temps est faible : il ressort en effet de l'expérimentation en Ile-et-Vilaine que 10% des déclarations préremplies ne comportaient que des revenus préremplis non corrigés (aucune autre rubrique de la déclaration n'était remplie). Mais 90 % des déclarations comportaient soit des revenus préremplis corrigés (car faux), soit d'autres revenus ou charges (réductions et déductions) et ont dû être saisies selon la procédure manuelle traditionnelle. La mise à jour des fichiers de taxe d'habitation doit en plus être effectuée dans le même temps. **Dans les services, la tension est palpable...**

Lors de sa conférence de presse du 26 Avril 2006, le Ministre délégué au budget a salué la « *formidable mobilisation des agents des impôts* » Le SNUI regrette que ce salut se traduise par des réductions d'effectifs record (qui plus est dans un contexte de pression accrue sur les services que la «DPR» aggrave, et qui résulte de l'empilement des réformes, de la hausse des objectifs...) et une absence de reconnaissance des qualifications croissantes des agents.

Le SNUI s'est mis en état d'alerte pour cette période éminemment sensible : les militants locaux et nationaux sont en contact permanent, une conférence de presse nationale aura lieu le mardi 9 mai, des conférences de presse locales se dérouleront à la même période en province.

Notes

Notes