

N° 205

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 2 février 2000.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **missions fiscales** de la direction générale des impôts.*

Par M. Bernard ANGELS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

## SOMMAIRE

Pages

<b>PRÉAMBULE : LES MISSIONS FISCALES DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS</b> .....	6
<b>CHAPITRE PREMIER : LES MISSIONS</b> .....	11
<b>I. LA PLACE CENTRALE DE LA DGI DANS LA GESTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES</b> .....	11
A. LES TRAVAUX DE L'ASSIETTE DE LA DGI CONCERNANT LA QUASI-TOTALITÉ DES IMPÔTS .....	12
B. LE RECOUVREMENT, UNE MISSION PARTAGÉE.....	16
C. LE CONTRÔLE FISCAL, INDISPENSABLE CONTREPARTIE DE NOTRE SYSTÈME DÉCLARATIF.....	18
<b>II. DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS EXIGEANTES</b> .....	21
A. LES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ET DE LA MATIÈRE FISCALE, SOURCES DE NOUVELLES TENSIONS.....	21
B. LES EXIGENCES DES « PARTENAIRES » DE LA DGI, SOURCES DE NOUVELLES PRESSIONS.....	24
1. <i>Les exigences de l'Etat</i> .....	25
2. <i>Les exigences des contribuables</i> .....	27
<b>CHAPITRE II : UN CONTEXTE ADMINISTRATIF COMPLEXE</b> .....	30
<b>I. L'ANIMATION DE LA DGI, UN MODÈLE HIÉRARCHIQUE ET TERRITORIAL TEMPÉRÉ PAR QUELQUES AMÉNAGEMENTS</b> .....	30
A. UN MODÈLE HIÉRARCHIQUE ET TERRITORIALISÉ.....	31
1. <i>Les services centraux</i> .....	31
a) Les services de centrale proprement dits.....	31
b) Les services rattachés aux services centraux.....	34
2. <i>Les services déconcentrés</i> .....	35
a) Les directions régionales.....	35
b) Les services départementaux .....	36
B. ... TEMPÉRÉ PAR QUELQUES AMÉNAGEMENTS .....	42
1. <i>La déconcentration des ressources</i> .....	42
2. <i>La déconcentration organisationnelle et le pilotage du réseau</i> .....	43
a) Une modernisation... ..	43
b) ... qui rencontre des limites.....	48
<b>II. DES AMÉNAGEMENTS CRITIQUABLES SOUS CERTAINS ASPECTS, MAIS DONT L'APPROFONDISSEMENT DEVRAIT ÊTRE ENVISAGÉ SOUS D'AUTRES</b> .....	50
A. LA DÉCONCENTRATION DÉCISIONNELLE EN MATIÈRE DE CONTENTIEUX SUSCITE QUELQUES INCERTITUDES .....	50
1. <i>Des procédures théoriquement très formalisées</i> .....	50

2. La place excessive des délégations de signature .....	53
<b>B. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE .....</b>	<b>58</b>
1. L'Agence.....	59
2. La spécialisation des services .....	62
3. La centralisation des administrations, une réalité à nuancer.....	63
4. L'externalisation .....	65
5. Apporter des solutions aux problèmes nés des limites de compétence territoriale des services .....	66
 <b>CHAPITRE III : LES MOYENS DE LA DGI OPACITÉ, PRÉGNANCE DES PROBLÈMES DE GESTION DES PERSONNELS ET OBSOLESCENCE DE L'INFORMATIQUE.....</b>	 <b>70</b>
<b>I. MALGRÉ DES PROGRÈS, UNE TROP GRANDE OPACITÉ DEMEURE.....</b>	<b>70</b>
A. CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONTRE DÉPENSES RÉELLES .....	71
B. AFFICHAGE ET RÉALITÉ .....	74
<b>II. DES MOYENS CONSTITUÉS MAJORITAIREMENT DE RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>80</b>
A. LA PLACE DES EFFECTIFS DANS LE BUDGET DE LA DGI.....	80
1. Des coûts à compléter par la prise en compte d'un niveau de charges sociales que la présentation budgétaire situe à un niveau artificiellement bas .....	80
2. La place importante des indemnités dans la masse salariale de la DGI.....	82
B. ÉVOLUTION DES SALAIRES, ÉVOLUTION DES EFFECTIFS .....	86
<b>III. LA PRÉGNANCE DES PROBLÈMES DE GESTION DES PERSONNELS : LA QUESTION DE L'IMPLANTATION TERRITORIALE DES EFFECTIFS.....</b>	<b>90</b>
A. L'ÉCHELON RÉGIONAL.....	91
B. LES SERVICES RATTACHÉS À L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL.....	100
<b>IV. UNE INFORMATISATION COÛTEUSE MAIS OBSOLÈTE.....</b>	<b>124</b>
<b>V. SYNTHÈSE DES COÛTS PAR MISSION.....</b>	<b>135</b>
 <b>CHAPITRE IV : DES RÉSULTATS PERFECTIBLES .....</b>	 <b>139</b>
<b>I. DES PERFORMANCES À AMÉLIORER.....</b>	<b>140</b>
A. LES RELATIONS AVEC LES ADMINISTRÉS : DES PERFORMANCES PLUS QUE MÉDIOCRES.....	141
B. LES PERFORMANCES ACQUISES DANS L'EXERCICE DES MISSIONS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT.....	143
C. L'EXEMPLE DU CONTRÔLE FISCAL .....	148
1. Les moyens consacrés aux contrôles sur pièces sont majoritaires.....	148

2. Les contrôles se sont intensifiés sous l'effet de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés mais restent insuffisamment développés .....	152
3. Les résultats du contrôle fiscal.....	154
a) Une forte progression des résultats théoriques du contrôle fiscal.....	154
b) Des résultats concrets beaucoup moins favorables .....	157
<b>II. UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE .....</b>	<b>164</b>
<b>A. UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE .....</b>	<b>164</b>
1. Une efficacité globalement médiocre .....	164
a) Aperçu général, un coût de gestion comparativement élevé.....	165
b) Un diagnostic à compléter.....	166
2. Tentative d'affinement des facteurs d'inefficacité.....	169
a) Des coûts de gestion variables selon les impôts .....	169
b) Le recouvrement, l'exception française.....	171
c) Effectifs et productivité.....	182
<b>B. LE « CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS « 2000—2002 » DE LA DGI.....</b>	<b>187</b>
1. La substance du contrat.....	187
2. Une portée limitée .....	190
<b>CHAPITRE V : UN PRÉALABLE, L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE .....</b>	<b>194</b>
<b>I. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER A L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DE LA DGI ET DE LA DGCP CONDUIT À REJETER LES MODALITÉS DE RATIONALISATION LAISSANT SUBSISTER LES SUPERPOSITIONS ACTUELLES .....</b>	<b>195</b>
<b>A. LA COEXISTENCE SÉPARÉE DES RÉSEAUX DE LA DGI ET DE LA DGCP EST UNE SURVIVANCE COÛTEUSE.....</b>	<b>195</b>
1. Le découpage des missions fiscales entre le réseau de la DGI et celui de la DGCP n'obéit à aucune justification.....	195
a) Des statuts théoriquement analogues.....	196
b) Une réalité faite de multiples particularismes.....	197
2. Une situation coûteuse.....	199
a) Les tendances observées à l'étranger.....	199
b) L'exception française et ses coûts.....	200
<b>B. LES SCHÉMAS DE RATIONALISATION LAISSANT SUBSISTER LA SUPERPOSITION ACTUELLE DOIVENT ÊTRE REJETÉS .....</b>	<b>202</b>
1. Les limites de l'interdirectionnalité.....	202
2. Les limites de la spécialisation des réseaux par public .....	203
<b>II. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT OBÉIR A UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE AXÉE SUR L'INTÉGRATION DE LA CHAÎNE FISCALE.....</b>	<b>204</b>
<b>A. L'APPROCHE DE LA « MISSION-2003 » DÉPASSE L'OBJECTIF D'INTÉGRATION DES RÉSEAUX.....</b>	<b>204</b>
1. Des recommandations partiellement superfétatoires.....	204
a) Vers des hôtels des impôts spécialisés par public.....	204
b) Deux implications inutiles.....	207

2. <i>Des recommandations partiellement contestables</i> .....	208
a) Les inconnues associées à la scission de la DGCP.....	208
b) La faisabilité incertaine des regroupements sur site.....	209
c) L'avenir préoccupant du réseau de la DGCP.....	210
d) La suppression de la séparation ordonnateur/comptable en recettes ne doit pas être recommandée.....	210
e) La distinction hôtel des impôts des entreprises/hôtel des impôts des particuliers, un nouveau cloisonnement inutile.....	211
B. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT ÊTRE GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE DÉCLOISONNER LES CONDITIONS DE GESTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA CHAÎNE FISCALE.....	212
<b>CHAPITRE VI : SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS</b> .....	217
<b>I. LES CONSTATS</b> .....	217
<b>II. LES PROPOSITIONS</b> .....	217
A. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE UNIQUE.....	217
B. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS MODERNE.....	219
C. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS TRANSPARENTE.....	219
D. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS EFFICACE.....	220
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	222
<b>ANNEXE N° 1 : PRÉSENTATION SCHÉMATIQUE DES SERVICES DE LA DGI ET DE LA DGCP</b> .....	236
<b>ANNEXE N° 2 : QUELQUES DONNÉES SUR LES RÉSEAUX COMPTABLES DES SERVICES FINANCIERS</b> .....	237
<b>ANNEXE N° 3 : ARRÊTÉ DU 2 NOVEMBRE 1998 PORTANT ORGANISATION DES SOUS-DIRECTIONS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS</b> .....	240
<b>ANNEXE N° 4 : DÉCONCENTRATION DES ACTES DE GESTION DU PERSONNEL</b> .....	248
<b>ANNEXE N° 5 : EFFECTIFS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DGI AU 31 DÉCEMBRE 1999</b> .....	253
<b>ANNEXE N° 6 : LISTE DES PERSONNES AYANT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX DU RAPPORTEUR</b> .....	255

## PRÉAMBULE :

### LES MISSIONS FISCALES DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Les missions de la direction générale des impôts (DGI) qui ont été précisées, récemment, par le décret n° 98-978 du 2 novembre 1998 appartiennent au cœur même des missions régaliennes de l'Etat.

#### **Principales dispositions du décret n° 98-978 du 2 novembre 1998 sur les compétences de la DGI**

*« 1/ Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à la fiscalité ainsi que les instructions générales interprétatives nécessaires à leur application.*

*2/ Elle conçoit et élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs au domaine et au cadastre, ainsi qu'à la publicité foncière ; elle veille à leur mise en œuvre et exerce les missions d'administration correspondantes.*

*3/ Elle veille à l'établissement de l'assiette et à la mise en œuvre du contrôle des impôts, droits, cotisations, taxes de toute nature ainsi qu'à leur recouvrement.*

*4/ Elle veille à l'établissement de l'assiette et au contrôle des redevances domaniales, ainsi qu'au recouvrement des produits domaniaux quelle qu'en soit la nature.*

*5/ Elle assure la représentation du ministère dans les négociations internationales en matière fiscale.*

*6/ Elle instruit les demandes d'agrément fiscaux.*

*7/ Elle assure la représentation de l'Etat, dans les domaines de sa compétence, devant les juridictions des ordres administratifs et judiciaires. »*

*L'article 3 de ce même texte dispose « qu'en application des orientations générales élaborées par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, la direction générale des impôts assure la gestion des personnels de ses services déconcentrés.*

*Elle alloue les moyens de ses services déconcentrés selon les procédures qu'elle définit. Elle assure l'animation et l'évaluation de l'activité de ces services.*

*Elle définit et met en œuvre les méthodes et instruments d'analyse, de prospective et de contrôle de gestion.*

*Dans ce cadre, elle veille à promouvoir la déconcentration et la modernisation des procédures. »*

La bonne administration des impôts est évidemment essentielle au bon fonctionnement de l'Etat mais aussi des collectivités locales.

Délicate par sa nature même puisqu'il s'agit de gérer une contrainte dans le respect des droits des contribuables, l'administration des impôts doit aussi satisfaire aux critères d'efficience qui constituent l'exigence commune à tous les bénéficiaires des deniers publics.

Le présent rapport a pour objet d'évaluer les conditions dans lesquelles les principales missions fiscales d'assiette et de recouvrement des services territoriaux de la DGI sont actuellement exercées.

Progresser dans la mesure de l'ampleur de ces missions, de l'évaluation de leur coût, des performances, repérer les éléments de contexte susceptibles d'influencer leur bon déroulement, telles sont les ambitions de cette mission d'évaluation parlementaire.

L'exercice d'une telle mission par un rapporteur de la commission des finances est tout à la fois naturelle -c'est l'accomplissement d'un devoir et l'exercice de prérogatives- et une sorte de gageure compte tenu de l'habitude prise par l'exécutif de vivre à l'abri du regard des parlementaires. Il s'ensuit bien des difficultés, la première étant de réunir les informations nécessaires qui ne sont le plus souvent pas publiques.

Votre rapporteur souhaite pourtant se féliciter de l'excellent accueil de tous ceux dont il a sollicité les analyses et les témoignages. Qu'ils soient remerciés de leur disponibilité.

C'est en effet un vrai paradoxe que de constater la fermeture sur soi-même de la machine administrative et l'ouverture des hommes qui l'animent. C'est aussi et surtout une source de réconfort.

Le présent rapport pourra décevoir ceux qui en auraient attendu une complète exhaustivité. Certains sujets très importants ne sont que peu ou pas abordés. Il en va ainsi de certains aspects des conditions de travail des agents comme l'état du patrimoine immobilier de la DGI ou la question, combien importante, de la formation des agents.

Ces deux sujets avaient, on le sait, largement alimenté les mouvements sociaux de la fin des années 80.

Des constats négatifs avaient été établis sur l'état de l'immobilier de la DGI puisque 20 à 30 % des locaux avaient été jugés comme présentant un « état critique ».

Des programmes de rénovation sont intervenus mais votre rapporteur ne se sent pas autorisé à porter un jugement quant à leur impact sur la situation décrite plus haut.

Dans le domaine de la formation, beaucoup a été fait. Les données suivantes en témoignent.

**Dépenses de formation des agents de la DGI**

		Formation initiale		Formation continue		Total	
		en Francs	en % de la masse salariale	en Francs	en % de la masse salariale	en Francs	en % de la masse salariale
<b>1993</b>	DHRS	98 760 652	0,90 %	114 159 488	1,05 %	212 920 141	1,95 %
	DRS	482 786 783	4,41 %	383 601 548	3,51 %	866 388 331	7,92 %
	DT	581 547 435	5,31 %	497 761 036	4,56 %	1 079 308 472	9,87 %
<b>1994</b>	DHRS	147 280 119	1,26 %	142 961 941	1,22 %	290 242 060	2,49 %
	DRS	403 114 026	3,45 %	382 903 370	3,28 %	786 017 396	6,73 %
	DT	550 394 145	4,71 %	525 865 311	4,50 %	1 076 259 456	9,22 %
<b>1995</b>	DHRS	83 286 656	0,69 %	155 908 088	1,30 %	239 194 744	1,99 %
	DRS	291 974 353	2,43 %	357 150 650	2,98 %	649 125 003	5,45 %
	DT	375 261 009	3,12 %	513 058 738	4,28 %	888 319 747	7,44 %
<b>1996</b>	DHRS	80 227 925	0,61 %	153 331 169	1,17 %	233 559 094	1,78 %
	DRS	245 353 357	1,87 %	417 011 508	3,18 %	662 364 865	5,05 %
	DT	325 581 282	2,48 %	570 342 677	4,35 %	895 923 959	6,83 %
<b>1997</b>	DHRS	74 642 373	0,55 %	166 469 864	1,22 %	241 112 237	1,77 %
	DRS	227 406 019	1,67 %	393 153 358	2,89 %	620 559 777	4,56 %
	DT	302 048 392	2,22 %	559 623 222	4,11 %	861 672 014	6,33 %

DHRS : Dépenses hors rémunération des stagiaires

DRS : Dépenses de rémunération des stagiaires

DT : Dépenses totales

La formation continue est un investissement stratégique dans une maison comme la DGI. Elle mériterait à elle seule une étude particulière permettant de confronter les réalisations aux besoins. Le simple constat de la place qu'elle occupe dans la masse salariale -désormais élevée- ne suffit pas à convaincre. Il faut résister à cette tentation sourde de rendre compte des résultats par la seule considération des moyens.

Certains pourront contester sur tel ou tel point de détail le contenu de ce rapport et votre rapporteur ne compte pas sur une indulgence qu'il serait pourtant légitime de réclamer compte tenu de l'effort que suppose le travail d'un parlementaire pour approcher des réalités administratives complexes et rendues opaques par le fonctionnement de notre vie publique.

Il sera plus intéressant et plus fécond de porter le débat sur l'essentiel de ce rapport qui est bien de proposer un mode d'emploi de la modernisation de notre administration fiscale.

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **LES MISSIONS**

Il n'est pas nécessaire de s'étendre beaucoup sur le caractère crucial de la gestion des prélèvements obligatoires compte tenu tout à la fois de leur place dans l'économie française et des exigences de principe que doit satisfaire leur administration.

Dans ce contexte, les missions fiscales de la direction générale des impôts sont éminentes et placent cette administration au centre du dispositif fiscal français. Elle exerce ces missions pour l'ensemble des administrations publiques, l'Etat mais aussi les collectivités locales et, à un moindre titre, le système d'assurances sociales.

Sans doute la DGI n'a-t-elle pas le monopole de la gestion du système de prélèvements obligatoires, sa compétence n'étant pas exclusive mais partagée.

Toutefois, pour ce qui est du domaine proprement fiscal, c'est-à-dire hors cotisations sociales, elle intervient plus ou moins complètement dans la gestion de la quasi-totalité des impôts.

Le plan de charge de la DGI est donc particulièrement lourd et s'est considérablement compliqué au fil du temps à mesure que les évolutions socio-économiques raffinaient le contexte de la gestion de l'impôt.

En la matière, les exigences nouvellement apparues sont venues pour les unes du « milieu » fiscal lui-même mais aussi d'un renouvellement des objectifs assignés par l'Etat à son administration fiscale.

#### **I. LA PLACE CENTRALE DE LA DGI DANS LA GESTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

Les missions fiscales de la DGI concernent tant les impôts d'Etat que les impôts locaux et la conduisent à établir - asseoir - la quasi totalité des impôts et à recouvrer une proportion majoritaire des impôts d'Etat.

**A. LES TRAVAUX DE L'ASSIETTE DE LA DGI CONCERNENT LA QUASI-TOTALITÉ DES IMPÔTS**

**Données globales relatives à l'assiette de l'impôt par la DGI**

	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Impôt sur le revenu</b>		
- Nombre de contribuables imposables et non imposables	30.822.041	31.215.546
- Nombre d'avis d'imposition	14.963.540	15.422.823
- Nombre d'avis de non-imposition	14.434.061	14.527.646
- Nombre de notifications de restitutions	1.424.440	1.265.077
<b>TVA et taxes assimilées : nombre d'entreprises imposables</b>		
- Régime réel normal	1.058.857	1.070.901
- Régime simplifié	1.422.234	1.447.015
- Régime du forfait	146.958	127.631
- Régimes micro BIC <sup>(1)</sup> et spécial BNC <sup>(2)</sup>	128.184	143.332
- Régime simplifié agricole	483.536	489.493
<b>Nombre total d'entreprises imposables à la TVA</b>	<b>3.239.769</b>	<b>3.278.372</b>
<b>Taxe d'habitation</b> : nombre d'avis d'imposition	23.530.825	23.598.460
<b>Taxes foncières</b> : nombre d'avis d'imposition	24.106.973	24.451.689
<b>Taxe professionnelle</b> :		
- Nombre d'avis d'imposition	3.109.310	3.101.158
- Nombre d'avis d'acompte	1.021.164	1.062.470

(1) *Bénéfices industriels et commerciaux*

(2) *Bénéfices non commerciaux.*

Le tableau ci-dessus récapitule quelques données globales représentatives de la charge liée aux travaux d'assiette de la DGI au stade le plus en amont de ceux-ci.

Le système fiscal français fait une large place à la déclaration spontanée mais cette caractéristique n'allège pas la charge de travail des services.

Le suivi des obligations déclaratives des contribuables impose d'examiner les déclarations de plus de 31,2 millions de contribuables à l'impôt sur le revenu dont seuls un peu moins de la moitié font l'objet d'un avis d'imposition, une légère majorité d'entre eux bénéficiant d'un avis de non-imposition ou d'une notification de restitutions ; il oblige à surveiller les

obligations de 3,3 millions d'entreprises assujetties à la TVA et de traiter plus de 52 millions d'avis liés à la fiscalité locale.

D'autres indicateurs relatifs aux travaux d'assiette qui incluent l'instruction des demandes gracieuses en montrent l'ampleur quantitative ainsi que, globalement, l'alourdissement.

#### Indicateurs relatifs aux travaux d'assiette de la DGI

	Unités	1994	1995	1996	1997	1998
		constatés	constatés	constatés	estimés	prévus
<b>Indicateurs d'activité</b>						
Articles de rôles d'impôt sur le revenu homologués au cours de l'année	<i>Article</i>	16.171.284	16.211.899	16.705.092	16.480.000	16.650.000
Articles de rôles d'impôts directs locaux homologués au cours de l'année	<i>Article</i>	62.670.000	62.863.003	63.582.000	64.090.000	64.500.000
Evaluations forfaitaires (bénéfices industriels et commerciaux, taxes sur le chiffre d'affaires, bénéfices non commerciaux et bénéfices agricoles) (1)	<i>Article</i>	503	430	387	353	310
Extraits d'actes utilisés pour les mutations (2)		2.098.865	2.095.780	2.139.248	2.140.000	2.140.000
<b>Contentieux</b>						
Nombre de réclamations et demandes gracieuses reçues (procédure traditionnelle, simplifiée et informatique) (3)		3.980.628	4.017.955	4.425.497	4.300.000	4.300.000
<b>Indicateurs de réalisation</b>						
Montant des rôles d'impôt sur le revenu homologués au cours de l'année	<i>Millions F</i>	294.819	297.146	305.827	285.045	291.000
Montant des rôles d'impôts directs locaux homologués au cours de l'année (hors part de l'Etat)	<i>Millions F</i>	288.287	303.498	324.951	340.470	353.960
Evaluations fixées par les services du cadastre (propriétés bâties et non bâties)	<i>Evaluation</i>	2.587.915	2.531.129	2.611.304	2.610.000	2.610.000

(1) En ce qui concerne les bénéfices agricoles, ne sont comptés que les forfaits qui donnent lieu à imposition, ce qui représente environ le tiers des évaluations effectuées par les services.

(2) DOM compris.

(3) Ne sont indiquées ici que les réclamations et demandes gracieuses reçues au cours de l'année, à l'exclusion des dégrèvements d'office. Les chiffres présentés excluent les remboursements de crédits de TVA relatifs à la 8<sup>ème</sup> directive européenne.

Source : Budget de programmes 1998. DGI.

Les deux tableaux ci-dessous détaillent quant à eux les résultats des émissions de rôle pour les impôts directs d'Etat et les impôts locaux.

**Emissions des rôles relatifs aux impôts d'Etat en 1998**

*(en millions de francs)*

<b>Impôt sur le revenu</b>	
- Rôles établis au titre des revenus de 1997	279.938
- Rôles établis au titres des années antérieures	18.389
<b>Impôts sur les sociétés</b>	<b>26.170</b>
<b>Total des impôts d'Etat</b>	<b>324.497</b>

**Emissions de rôles relatif aux impôts locaux en 1998**

*(en millions de francs)*

<b>Taxes principales</b>	<b>322.582</b>
- Taxe d'habitation	70.021
- Foncier bâti	85.181
- Foncier non bâti	5.274
- Taxe professionnelle	162.106
<b>Taxes annexes</b>	<b>32.132</b>
<b>Part de l'Etat</b>	<b>28.042</b>
<b>Total des impôts locaux</b>	<b>382.756</b>

Ces impôts ne forment qu'une partie des impôts établis par la DGI dont le total s'est élevé en 1996 à 1.746 milliards de francs.

**Répartition simplifiée du produit des impôts dont l'assiette est assurée par la direction générale des impôts**

**Année 1996**

<b>Impôts dont le recouvrement est assuré par les services extérieurs du Trésor :</b>	<b>51,3 %</b>	<b>Impôts dont le recouvrement est assuré par le réseau comptable de la Direction générale des impôts</b>	<b>48,7 %</b>
Taxe sur les salaires	2,5 %	Recettes diverses	4,7 %
Impôts directs locaux	18,7 %	Taxe sur la valeur ajoutée	37,2 %
Autres impôts directs d'Etat	2,3 %	Enregistrement, timbre, impôt sur les opérations de bourse et impôts indirects	4,9 %
Impôt sur les sociétés	9,8 %	Impôts directs d'Etat	1,9 %
Impôt sur le revenu	18 %		

## B. LE RECOUVREMENT, UNE MISSION PARTAGÉE

La fonction de recouvrement exercée par la DGI ne concerne quant à elle qu'une partie des impôts d'Etat ou des impôts locaux.

### Les produits recouverts par la DGI au profit de l'Etat

(en millions de francs)

	1996	1997*	1998*
<b>Impôts directs</b>	<b>33.847</b>	<b>34.364</b>	<b>35.044</b>
dont :			
● retenues à la source sur certains BNC et impôt sur le revenu des non-résidents	1.195	1.344	1.648
● retenues à la source, prélèvements sur les RCM et les bons anonymes	17.320	15.957	13.330
● précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués	2.813	3.192	5.420
● impôt de solidarité sur la fortune	8.919	10.061	11.133
● contribution des institutions financières	2.558	2.891	2.396
● autres recettes	1.042	919	1.117
<b>Enregistrement</b>	<b>73.155</b>	<b>81.845</b>	<b>79.357</b>
dont :			
● mutations à titre onéreux	2.762	2.962	3.187
● mutations à titre gratuit : donations	4.289	5.448	5.158
● mutations à titre gratuit : successions	27.139	34.308	31.414
● actes civils et autres conventions	8.246	8.478	8.864
● taxe de publicité foncière	543	365	334
● taxe spéciale sur les conventions d'assurances	26.076	26.106	26.108
● taxe additionnelle au droit de bail	3.358	3.436	3.537
● autres recettes et pénalités	742	742	755
<b>Timbre et recettes assimilées</b>	<b>11.772</b>	<b>12.441</b>	<b>13.231</b>
dont :			
● timbre unique	3.132	3.038	2.791
● taxe sur les véhicules des sociétés	2.891	2.901	3.371
● impôt sur les opérations de bourse	961	1.441	1.752
● autres recettes et pénalités	4.788	5.061	5.317
<b>Taxe sur la valeur ajoutée</b>	<b>649.141</b>	<b>666.780</b>	<b>717.617</b>
<b>Contributions indirectes, autres taxes indirectes</b>	<b>400</b>	<b>381</b>	<b>419</b>
<b>Total des recettes fiscales</b>	<b>768.315</b>	<b>795.811</b>	<b>845.660</b>
<b>Total des recettes non fiscales</b>	<b>5.419</b>	<b>6.733</b>	<b>7.487</b>
<b>Total des recouvrements au profit de l'Etat</b>	<b>773.734</b>	<b>802.544</b>	<b>853.153</b>

\* Chiffres provisoires

\*\* Dont CSG sur produits de placement : 1.515 en 1996 et 5.690 en 1997

En ce qui concerne les impôts d'Etat, le réseau de recouvrement de la DGI est spécialisé dans les impôts indirects qui représentent près de 96 % des recettes fiscales qu'il encaisse. Son intervention dans le domaine des impôts directs est limitée à l'impôt de solidarité sur la fortune, aux retenues à la

source et à divers précomptes et contributions concernant des assiettes fiscales particulières.

**Les produits recouverts par la DGI au profit des collectivités locales et organismes divers**

(En millions de francs)

	1996	1997*	1998*
Taxes départementale et communale additionnelles à certains droits d'enregistrements et à la TPF	4.379	4.783	5.249
Taxe régionale additionnelle à certains droits d'enregistrements et à la TPF	3.574	5.116	4.555
Taxe départementale de publicité foncière (TPF)	15.528	20.533	24.431
Taxe départementale sur les véhicules à moteur	13.327	13.460	13.899
Autres taxes et redevances diverses	668	1.273	1.420
<b>Total perçu au profit des collectivités locales</b>	<b>37.476</b>	<b>45.165</b>	<b>49.554</b>
Taxes perçues au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles	25.149	25.850	27.751
Comptes d'affectation spéciale	3.608	4.187	6.504
Autres recettes**	9.830	13.619	25.982
<b>Total des recouvrements au profit des collectivités locales et organismes divers</b>	<b>70.063</b>	<b>88.821</b>	<b>109.791</b>

\* Chiffres provisoires

\*\* Dont CSG sur produits de placement : 1.515 en 1996, 5.690 en 1997 et 6.886 en 1998

Pour les produits recouverts au profit d'autres entités que l'Etat le réseau comptable de la DGI est mobilisé à hauteur de 109,8 milliards de francs en 1998, à peu près « moitié-moitié » par le recouvrement des impôts locaux et des prélèvements au profit de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor et d'organismes sociaux.

Dans le domaine de la fiscalité locale, les recouvrements de la DGI concernent des taxes indirectes, et principalement la taxe de publicité foncière et la vignette.

Les missions de recouvrement de la DGI pour le BAPSA et les comptes spéciaux du Trésor sont curieusement présentées comme ne relevant pas de la collecte des impôts d'Etat, alors même que les produits dont s'agit alimentent en fait le budget de l'Etat. Une présentation entièrement cohérente de la répartition des tâches de recouvrement de la direction générale des impôts supposerait sans doute d'intégrer ces recettes dans les prélèvements encaissés au bénéfice de l'Etat.

Les recouvrements effectués au profit des organismes de sécurité sociale se sont quant à eux beaucoup développés sous l'impact de leur diversification.

**C. LE CONTRÔLE FISCAL, INDISPENSABLE CONTREPARTIE DE NOTRE SYSTÈME DÉCLARATIF**

Le contrôle fiscal est une mission d'autant plus marquée du sceau de la nécessité que notre système fiscal repose largement sur le respect d'obligations déclaratives mises à la charge des contribuables eux-mêmes.

Destiné à assurer la bonne rentrée de l'impôt, il est aussi un instrument au service de la justice contributive. Tout manquement aux sujétions fiscales qui ne serait pas corrigé imposerait en effet un supplément de charges aux contribuables « scrupuleux » et constitue en soi pour les agents économiques en situation de compétition une distorsion de concurrence.

Il est dans ces conditions indispensable à toute administration fiscale de dégager des moyens de contrôle dont l'activité puisse satisfaire aux objectifs poursuivis.

Les tableaux ci-après indiquent l'évolution du volume des différentes catégories de contrôle fiscal.

**Mise en œuvre du contrôle fiscal externe**

(Nombre)

	1994	1995	1996	1997	1998	% Evolution 1998/1997
<u>Contrôle externe</u>						
<u>Vérifications de comptabilité</u>						
Nombre d'opérations						
- vérifications générales	38.785	41.368	43.390	42.968	41.809	- 2,7 %
<i>dont vérifications diagnostics arrêtées</i>	2.551	2.624	2.830	2.592	2.531	- 2,4 %
- vérifications simples et ponctuelles	2.703	2.507	2.711	4.505	6.070	34,7 %
Total non pondéré	41.488	43.875	46.101	47.473	47.879	0,9 %
Total pondéré	38.861	41.310	43.331	43.925	43.579	- 0,8 %
<u>Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)</u>	3.968	4.428	4.666	4.707	4.658	- 1,0 %
<b>Total</b>	<b>42.829</b>	<b>45.738</b>	<b>47.997</b>	<b>48.632</b>	<b>48.237</b>	<b>- 0,8 %</b>

**Indicateurs de densité du contrôle fiscal sur pièces**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>Inspections d'assiette et de documentation</b>						
Fréquence des redressements IR	3,3	4,5	5,4	5,2	5,2	5,6
<b>Inspections spécialisées</b>						
Fréquence des redressements IR et IS + TVA	5,8	5,8	5,6	5,9	6,6	6,9

**Le contrôle externe** portant sur les entreprises se traduit par la mise en œuvre de vérifications de comptabilité qui peuvent avoir pour objet soit une vérification générale de la situation de l'entreprise, soit une vérification ponctuelle.

Pour les personnes physiques, le contrôle externe conduit à un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP).

Les données du premier tableau ci-dessus font état d'une augmentation significative du nombre des **vérifications de comptabilité** qui en 1998 ont atteint un niveau supérieur de 15,4 % à celui de 1994. Toutefois, la prise en compte de la répartition des types de vérifications entre les vérifications générales et les vérifications ponctuelles conduit au constat d'un moindre développement des contrôles externes sur les entreprises. Les vérifications simples et ponctuelles se sont en effet accrues beaucoup plus que les vérifications générales dont le nombre, après avoir augmenté sensiblement en 1995 et 1996, a tendance, depuis, à décroître. Au total, le nombre pondéré des vérifications, supérieur en 1998 de 12,1 % par rapport à 1994, n'a que très peu varié au cours des trois dernières années.

C'est ce même constat que l'on peut effectuer s'agissant des **ESFP**. Après le sursaut des années 1994 à 1996, leur nombre tend lui aussi à stagner.

En ce qui concerne **le contrôle sur pièces**, la mesure de son évolution est approchée à partir d'un indicateur -la fréquence des redressements- qui ne rend pas bien compte de la réalité de son exercice en termes de volume d'activité. En effet, à volume constant de contrôle, cet indicateur est susceptible d'être perturbé par une variation de la qualité des contrôles ou des instructions données aux contrôleurs. Enfin, il ne dit rien des résultats concrets du contrôle puisqu'aussi bien un accroissement de la fréquence des redressements peut s'accompagner d'une réduction du montant moyen des rappels. Il serait certainement intéressant de compléter cet indicateur en confrontant les obligations de contrôle imposées aux agents à leurs réalisations.

Le second tableau ci-dessus rend compte d'une augmentation plus soutenue que pour le contrôle externe. La fréquence des redressements, plus rapide dans le cas des inspections d'assiette et de documentation que pour les inspections spécialisées, s'intensifie sans discontinuité.

<b>Contrôle fiscal externe</b>		<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
B03	Pourcentage de réalisation du programme théorique (Brigades)	68,8	68,8	72,4	78,5	83,1	84,9
B09	Rappel moyen par agent vérificateur (Brigades)	4.933.648	4.903.488	5.555.890	5.016.018	5.217.745	5.573.973
B23	Pourcentage de réalisation du programme théorique (Inspections Spécialisées)	69,2	72,6	77,4	81,3	84,4	84,9
B20	Rappel moyen par agent équivalent vérificateur (Inspections Spécialisées)	2.123.576	2.340.372	2.611.240	2.505.735	2.707.408	2.953.068
B13	Taux d'abandon des rappels initialement pris en compte	9,0	7,6	6,0	4,8	4,9	5,4
B14	Taux moyen de pénalités	47,4	48,7	47,6	43,0	40,9	37,6
B06	Taux pondéré de poursuites correctionnelles	5,5	5,4	5,4	4,5	4,2	ND
C04	Nbre d'affaires réalisées suite à recherche	9,0	9,0	9,7	10,7	10,8	10,9
<b>Contrôle sur pièces (CSP) des inspections d'assiette et de documentation (IAD)</b>							
D03	Fréquence des redressements (IR)	3,3	4,5	5,4	5,2	5,2	5,6
D12	Rappel moyen (IR)	5.313	5.475	5.803	5.959	6.188	6.436
D25	Rappel moyen par agent (IAD)	169.073	226.674	283.667	280.965	293.813	325.474
<b>CSP des Inspections Spécialisées</b>							
D10	Fréquence des redressements (IR+IS+TCQ)	5,8	5,8	5,6	5,9	6,6	6,9
D20	Rappel moyen (IR+IS+TCA)	33.105	32.219	33.782	31.927	31.571	30.313
D28	Rappel moyen par agent (inspections spécialisées)	1.822.238	1.905.685	1.862.579	1.827.008	2.004.255	2.050.940
<b>Fiscalité Immobilière</b>							
D06	Rappel moyen en droits d'enregistrement	34.222	33.578	31.256	33.447	35.616	42.902
E09	Rappel moyen par agent des FI	1.594.423	1.696.526	1.694.510	1.651.107	1.701.884	2.545.264
E12	Rappel moyen SIF	24.366	28.414	25.166	23.876	28.571	53.186

## **II. DES MISSIONS DE PLUS EN PLUS EXIGEANTES**

Les missions fiscales de la DGI lourdes d'enjeux quantitatifs ont évolué dans le sens d'une complexification de type plus qualitatif.

L'évolution économique et celle de la matière fiscale ont engendré de nouvelles exigences.

L'attente des différents « partenaires » de la DGI s'est ajoutée à ce phénomène pour renforcer la pression subie à l'occasion de l'administration de l'impôt.

### **A. LES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ET DE LA MATIÈRE FISCALE, SOURCES DE NOUVELLES TENSIONS**

Le contexte de l'exercice des missions fiscales de la DGI a profondément changé sous l'effet des évolutions économiques en cours et des changements structurels agissant sur la matière fiscale.

Ces réalités nouvelles qui continuent de se développer prennent principalement trois visages : la déréglementation, l'internationalisation et la sophistication.

Elles s'appuient sur des modifications juridiques et sur l'essor des nouvelles technologies qu'il s'agisse de l'informatique ou des progrès de l'ingénierie financière et fiscale.

Ces changements de contexte modifient la charge de travail des services en la rendant plus complexe.

C'est évidemment à l'occasion du repérage des comportements frauduleux que s'exprime le mieux ce surcroît de difficultés.

L'internationalisation de la fraude fiscale en constitue un premier exemple. Dans ce domaine, le cas de la TVA intra-communautaire a fait l'objet d'inquiétudes particulières.

Autrefois perçue par la douane à l'occasion du passage transfrontalier, la TVA intra-communautaire est désormais perçue par la DGI. Les produits sont admis en suspension de taxe puisque les contrôles aux frontières ont été supprimés.

Les entreprises acheteuses ou vendeuses produisent une déclaration périodique et les redevables acquittent la TVA intra-communautaire dans les mêmes conditions que la taxe interne.

Conformément à l'article 93 de la loi de finances pour 1996, le Gouvernement avait remis au Parlement en juin de cette année un rapport sur l'évolution de la taxe sur la valeur ajoutée depuis la mise en place du marché unique.

*Le rapport concluait que : « la mobilisation de l'administration a permis d'effectuer dans de bonnes conditions le passage au régime instauré depuis 1993. Face à l'apparition de mécanismes de fraude potentiels plus diversifiés, un effort important a été consacré pour réaliser des contrôles ciblés et dissuasifs qui ont permis de préserver les ressources collectées par l'Etat. L'utilisation de nouveaux outils comme l'exercice du droit d'enquête ou l'étude des données de recoupement communautaires a été efficace ».*

*Il ajoutait : "enfin, les actions qui seront menées à l'avenir constituent un enjeu important...Pour intensifier la coopération entre la douane et la DGI un plan d'action commun est mis en place : il devra permettre de mieux exploiter les informations dont les administrations financières disposent déjà. Il facilitera également les opérations de détection et de contrôle au moment où, après les premières années de mise en place du dispositif, les vérificateurs pourront réaliser des investigations sur plusieurs années concernées par la TVA intra-communautaire."*

**On ne peut énoncer plus clairement les charges nouvelles engendrées par les déréglementations et l'internationalisation des opérations intra-communautaires.**

**Elles proviennent d'abord d'un accroissement des risques de fraude.**

En exagérant ses déclarations d'acquisitions intra-communautaires, un redevable se constitue des droits à déduction fictifs. Il paiera ainsi plus de TVA intra-communautaire qu'il ne devrait mais acquittera moins de TVA nette interne que normalement.

En sous-évaluant ses acquisitions intra-communautaires, le redevable peut :

- soit nourrir un circuit économique occulte, et, dans ce cas, les montants de TVA intra-communautaire et de TVA nette sont réduits à proportion des droits éludés par ce moyen ;

- soit éviter des paiements de TVA non déductibles dans l'hypothèse où, du fait de son activité, de son statut ou de sa qualité d'utilisateur final, les facultés de déduction seraient fermées. Dans cette hypothèse, le montant de la TVA intra-communautaire est seul affecté.

Ces "tentations" correspondent aux trois types de fraude que le passage au nouveau régime de TVA intra-communautaire a rendu plus aisé à réaliser :

- Les entreprises peuvent effectuer des acquisitions intra-communautaires sans les déclarer.

Le montant brut des droits éludés est alors égal à la dissimulation pratiquée. Mais le montant net est plus incertain.

Cette pratique n'a en effet de conséquences financières pour le Trésor que si le chiffre d'affaires de l'entreprise n'est pas correctement déclaré ou dans l'hypothèse où les droits à déduction de l'entreprise seraient inférieurs au montant de la TVA à laquelle elle serait assujettie sur ses achats intra-communautaires.

- Les entreprises françaises peuvent déclarer des livraisons intra-communautaires fictives

Le Trésor est lésé à hauteur de la TVA éludée sur des ventes internes ainsi masquées.

- Des circuits frauduleux plus sophistiqués peuvent être utilisés

Le rapport déposé par le Gouvernement citait par exemple le cas des "carrousels".

*« Une entreprise française éphémère (A) peut établir des factures avec TVA vers une autre société française (B) qui à son tour revend les biens, sous forme de livraison intra-communautaire exonérée, à une entreprise (C) située dans un autre Etat-membre. Si l'ensemble du circuit est fictif, l'auteur de la fraude peut en tirer un bénéfice substantiel : en fait, aucune marchandise n'est réellement échangée.*

*En effet, l'entreprise (A) disparaît rapidement sans reverser la TVA figurant sur les factures qu'elle a émises. En revanche la société (B) demande à l'Etat le remboursement du crédit de TVA constitué grâce à ses achats et livraisons exonérées fictifs ».*

Dans cette hypothèse, la disparition des contrôles physiques aux frontières ôte la possibilité de contrôler la réalité de l'exportation réelle du bien.

**Mais, l'alourdissement des charges provient aussi de l'accroissement des difficultés d'identification des fraudes.**

Dans le nouveau système de TVA, l'on passe d'un mécanisme de contrôle à partir des flux à un mécanisme de contrôle à partir des

contribuables. Or, le développement des entreprises à courte durée de vie et la sophistication des montages juridiques compliquant à l'extrême l'identification du contribuable sont en la matière un défi permanent.

Ces mêmes difficultés se retrouvent face à la libération des mouvements internationaux de capitaux des biens et des personnes qui a multiplié les occasions d'échapper aux cadres strictement nationaux.

Les revenus et les facteurs peuvent pour certains se déplacer instantanément et sans même évoquer le développement des paradis fiscaux, ce seul phénomène met en jeu l'efficacité de l'action des administrations fiscales nationales.

**Dans ce contexte, les services de la DGI sont engagés dans une course permanente dont l'enjeu est leur capacité de réaction.**

**Cette course implique de nouvelles charges dont la quantification ne peut être entièrement précisée mais qui se traduisent qualitativement par un renforcement des difficultés d'exercice des missions.**

Les exigences en matière de coopération internationale ont considérablement augmenté. Cela se traduit d'abord par une « *explosion des demandes d'assistance administrative* » selon les termes employés par le chef d'une brigade de contrôle fiscale rencontré par votre rapporteur, explosion qui est fortement consommatrice de temps. Mais, cela débouche aussi sur une difficulté substantielle et supplémentaire à exercer des contrôles que la législation enferme pour des raisons protectrices évidentes dans des délais stricts.

A côté du renforcement de la coopération internationale s'imposent aussi de plus en plus les nécessités de liaisons entre les services administratifs nationaux. Là aussi des surcroûts de charge en résultent sans même évoquer les difficultés de leur mise en œuvre concrète. S'agissant de ces dernières, s'il est possible de les concevoir lorsque la collaboration concerne des ministères différents, elles sont nettement moins admissibles lorsqu'elles naissent au sein du ministère des finances.

## ***B. LES EXIGENCES DES « PARTENAIRES » DE LA DGI, SOURCES DE NOUVELLES PRESSIONS***

Confrontés à des évolutions économiques et technologiques qui alourdissent leurs charges, les services de la DGI doivent en outre satisfaire les exigences en constant accroissement de leurs « partenaires » naturels, l'Etat et les contribuables.

## 1. Les exigences de l'Etat

S'agissant des exigences de l'Etat, elles prennent essentiellement leur source dans le renforcement des contraintes entourant la gestion des finances publiques. Les difficultés suscitées par l'ampleur des déficits publics et par l'accroissement de la dette publique ont engendré un accroissement du niveau de performances demandées aux services mais ont aussi fait naître un objectif de plus en plus affirmé d'efficience.

Sous le premier aspect, les standards d'efficacité de la gestion de l'impôt ont été rehaussés en termes de rendement mais aussi de rapidité des encaissements. Les indicateurs utilisés pour piloter le réseau -v. infra- témoignent de même que les objectifs assignés. Ainsi en allait-il déjà dans le cadre des orientations nationales fixées en mars 1996 qui traduisaient les priorités fixées aux services et notamment :

« ➤ le maintien des résultats acquis en particulier en matière d'accélération des travaux d'assiette ;

➤ la lutte contre la défaillance fiscale en effaçant les écarts entre la réalité et les fichiers ;

➤ lutter contre les nouveaux risques de fraudes.

Ainsi en va-t-il encore dans le cadre du récent contrat d'objectifs et de moyens conclu entre la DGI et la direction du budget qui énonce comme priorités de :

- *faire progresser le respect spontané des obligations déclaratives* en gérant rigoureusement le système déclaratif, en réagissant sans délai aux défaillances de toutes natures et en développant des actions de contrôle efficaces et dissuasives, l'amélioration de l'accomplissement volontaire des obligations fiscales par les contribuables devant être mesurée par les indicateurs suivants :

<b>Mission</b>	<b>Mesure</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Objectif 2002</b>
Assiette	- taux de respect spontané des échéances déclaratives en matière de TVA	86,5 %	87,6 %	90 %
Recouvrement	- coefficient de paiement à l'échéance	95,9 %	96,2 %	Entre 96,7 % et 97,5 % en fonction de l'évolution de la conjoncture économique
Assiette	- taux de retardataires TVA de + de 6 mois	5,5 %	4,2 %	≤ 3 %
	- taux de retardataires en déclarations de résultats BIC/BNC/IS au 31/12	nd	9,1 %	≤ 3 %
Recouvrement	- taux de couverture des charges de l'exercice	97,7 %	98 %	≥ 98,5 %

- *renforcer la qualité du contrôle fiscal* en renforçant l'efficacité dans la lutte contre les fraudes les plus graves et pénalement répréhensibles, en recouvrant mieux les impositions de sa compétence suite à contrôle fiscal et en assurant un meilleur contrôle des dossiers à forts enjeux, les résultats étant suivis à partir des indicateurs suivants :

<b>Mission</b>	<b>Mesure</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Objectif 2002</b>
Contrôle	- taux de poursuites pénales engagées (plaintes pour fraude fiscale, escroquerie et opposition à fonctions) suite à contrôle fiscal	1,82	1,85	1,90 à 1,95
	- taux net de recouvrement DGI des impositions suite à contrôle fiscal en N + 2	-	74,33 %	≥ 80 %
	- taux de contrôle des dossiers à forts enjeux (> 1 MF) sur 3 ans	nd	nd	100 %

A ces exigences d'efficacité qui restent pour l'heure dans leur définition, du strict ressort national mais pourraient dans le futur faire l'objet d'un contrôle communautaire tant les enjeux en matière de concurrences des

systèmes apparaissent forts, s'est ajouté de plus en plus explicitement un objectif d'efficience.

Censés réaliser des gains d'efficacité, les services sont également priés d'atteindre des objectifs de réduction du coût des missions. Cette dernière démarche trouve une consécration dans l'affichage dans le contrat d'objectifs et de moyens susmentionné d'objectifs d'amélioration de la productivité et de diminution du coût de gestion des impôts les plus onéreux - v. infra.

Ces exigences renforcées ont alourdi les charges des services qui ont dû, en outre faire, face à des changements de méthode parfois un peu erratiques. Ainsi en est-il allé de façon particulièrement illustrative dans le domaine des travaux d'assiette avec une série d'allers - retours entre les centres des impôts et les centres régionaux informatiques de la charge de saisie des déclarations, série que l'introduction annoncée de la « déclaration express » -v. infra- devrait prolonger.

**Il ne faut enfin pas dissimuler la complexification et la volatilité de la législation fiscale qui rend totalement illusoire sa maîtrise par les agents et engendre des coûts de formation récurrents à l'utilité incertaine compte tenu de l'instabilité des normes. La situation atteint un véritable paroxysme avec des impôts, comme la taxe sur les logements vacants, dont les coûts d'administration sont susceptibles d'excéder le rendement. Un objectif raisonnable de simplification des règles fiscales doit être poursuivi.**

## **2. Les exigences des contribuables**

L'alourdissement, la diversification et l'instabilité des prélèvements obligatoires, les mutations économiques et sociales avec tout à la fois l'intensification des phénomènes de concurrence et la dégradation de la situation économique de nombre d'agents -entreprises et ménages- confrontés à la volatilité de leurs situations, l'amélioration d'ensemble de la culture économique et fiscale, tous ces phénomènes ont fait le lit d'une mutation au terme de laquelle l'administré -voire le client- a remplacé de plus en plus l'assujetti.

L'accroissement des exigences financières de la puissance publique a, quant à elle, provoqué des contreparties naturelles avec l'adoption de mesures de protection des contribuables qui compliquent les conditions d'administration de l'impôt.

Bref, les exigences pratiques des contribuables se sont accrues.

Ces phénomènes ne sont pas sans conséquences pour les services.

De façon significative, l'un des agents rencontrés par votre rapporteur a pu faire état de la très forte augmentation des saisines des commissions départementales -chargées d'instruire les demandes des contribuables- en la jugeant fortement consommatrice de temps.

De la même manière, la fréquentation des centres des impôts ou des services de recouvrement est riche d'enseignements sur les difficultés concrètes issues des demandes contribuables.

Un indicateur plus objectif, l'évolution des demandes gracieuses des contribuables, ne dément pas ces observations de terrain.

**Evolution des demandes gracieuses (1989-1997)**

	<b>Impôts directs</b>	<b>Droits d'enregistrement</b>	<b>TCA</b>	<b>Total</b>
1989	352.256	49.965	147.062	549.283
1990	401.931	58.009	198.436	658.376
1991	385.092	58.273	187.806	631.171
1992	411.511	52.105	192.263	655.879
1993	496.723	50.735	222.006	769.464
1994	560.428	45.225	198.712	804.365
1995	587.924	44.233	221.271	853.428
1996	675.330	47.980	268.255	991.565
1997	731.493	48.048	263.709	1.043.250

*Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Rapport 1998 à l'intention du gouvernement et du Parlement.*

Le total des demandes gracieuses a presque doublé en huit ans s'accroissant à un rythme annuel moyen supérieur à 8 %.

Dans ces conditions, l'administration s'est assignée à elle même l'objectif de mieux satisfaire les exigences des administrés. Elle s'est engagée à :

*- mieux accueillir les usagers en respectant les cinq standards de qualité suivants : réception sur rendez-vous, pas d'appel téléphonique sans suite, envoi des formulaires à domicile, systématisation des réponses d'attente quand une expertise est nécessaire et levée de l'anonymat, aussi bien dans les correspondances que lors de l'accueil.*

*- traiter mieux et plus rapidement les dossiers des usagers en accélérant la délivrance des renseignements en matière foncier et en*

*diminuant les délais de réponse aux réclamations, ce dernier objectif étant mesuré comme suit :*

<b>Mission</b>	<b>Mesure</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Objectif 2002</b>
Assiette	- % de réponse aux réclamations des particuliers dans le délai d'un mois en matière d'impôt sur le revenu et de taxe d'habitation	87,7	87,7	≥ 90 %

## CHAPITRE II :

### Un contexte administratif complexe

Les services territoriaux de la DGI exercent leurs missions dans un contexte administratif complexe et à certains égards paradoxal.

**La complexité** d'abord. Elle provient du découpage des missions fiscales entre la DGI et d'autres administrations, et tout particulièrement d'un partage de rôles sans vraies justifications avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) dont les questions qu'il pose sont exposées plus avant.

Mais, elle est aussi interne à la DGI elle-même et naît d'un empilement de structures centrales et locales aux fonctions certes spécialisées mais dont les interventions sont susceptibles de se chevaucher. L'organisation administrative de la DGI trahit à cet égard la **double logique d'action** qui l'anime, sa **territorialisation** mais aussi sa **spécialisation fonctionnelle**.

**Le paradoxe** ensuite. Il conduit à relever la coexistence d'une affirmation forte du principe hiérarchique destiné à assurer la cohérence de l'action des services et d'une délégation de compétences qui prend parfois une assez grande ampleur. Il conduit aussi à souligner la force avec laquelle est affirmée la dimension de service public de la DGI et une réelle incapacité à rendre compte. Ces paradoxes semblent être l'expression des limites auxquelles se heurte l'animation d'un réseau de service public dans le cadre des modes traditionnels d'administration à la française.

### **III. L'ANIMATION DE LA DGI, UN MODÈLE HIÉRARCHIQUE ET TERRITORIAL TEMPÉRÉ PAR QUELQUES AMÉNAGEMENTS**

L'organisation administrative de la DGI placée sous l'autorité hiérarchique suprême du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie allie des services d'administration centrale resserrés avec une dissémination sur le territoire de services déconcentrés.

Cette organisation privilégie la persistance d'un mode d'administration reposant sur la coexistence d'une administration centrale de conception et de commandement avec des services extérieurs chargés, sous l'autorité hiérarchique du centre, d'exécuter sur le terrain les missions fiscales.

**Ce modèle est donc essentiellement caractérisé par le principe hiérarchique et le principe territorial.**

Les nécessités d'une administration efficace de l'impôt ont cependant conduit à atténuer la rigueur de ces deux lignes directrices de l'organisation de la DGI.

Toutefois, l'absence de remise en cause plus en profondeur du modèle d'organisation traditionnel de cette administration laissent pendantes des difficultés importantes.

#### **A. UN MODÈLE HIÉRARCHIQUE ET TERRITORIALISÉ...**

Les services d'administration centrale ont principalement une mission de conception et d'animation. Leur organisation en découle. Mais ils sont également chargés de missions opérationnelles qui, pour être limitées dans leur définition, n'en sont pas moins significatives.

Mais l'essentiel du dispositif de la DGI est territorialisé, les services déconcentrés étant en charge de l'ensemble des fonctions opérationnelles dans les limites strictes de compétence qui leur sont assignées.

##### **1. Les services centraux**

###### *a) Les services de centrale proprement dits*

En application de l'arrêté du 2 novembre 1998, portant organisation de la direction générale des impôts, ils comprennent d'abord :

- la direction de la législation fiscale ;
- le service des ressources ;
- le service de l'application ;
- le service juridique ;
- la sous-direction de la coordination et de la stratégie ;
- la sous-direction du contrôle fiscal ;
- le département de la communication ;
- la mission d'expertises et de liaisons.

**Certaines de ces structures sont directement rattachées au directeur général des impôts.** Il s'agit de la sous-direction de la coordination

et de la stratégie, de la sous-direction du contrôle fiscal, du département de la communication et de la mission d'expertises et de liaisons (MEL).

- **La sous-direction de la coordination et de la stratégie** est chargée de la réalisation d'études prospectives, du contrôle de gestion, de l'assistance méthodologique à la modernisation des services. Elle effectue des études sur l'impact des mesures fiscales et l'adéquation des moyens aux missions de la direction générale des impôts. Elle élabore le schéma directeur de l'informatique et conçoit les applications et méthodes d'organisation relatives aux domaines fiscal et foncier.

- **La sous-direction du contrôle fiscal (CF)** est chargée des études, de l'animation et des procédures et méthodes du contrôle fiscal. Elle assure la conduite et le suivi des procédures relatives à des affaires particulières ou internationales. Elle anime l'assistance administrative internationale.

- **La mission d'expertises et de liaisons (MEL)** assure l'information du directeur général sur les conditions de fonctionnement de l'ensemble des services déconcentrés de la direction générale des impôts.

**Les autres structures sont animées par des échelons administratifs intermédiaires intitulés sous-directions ou services selon leur objet.**

Les entités plus particulièrement concernées par la gestion et l'animation des services déconcentrés sont récapitulés ci-dessous.

- **Le service des ressources** se compose de trois sous-directions, d'un bureau et d'une cellule. Il assure ses missions dans le cadre des orientations générales élaborées par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration. En son sein :

- *la sous-direction des ressources humaines* conduit des études en matière de personnel, définit la politique de recrutement et de formation professionnelle ainsi que les règles de gestion des personnels des services déconcentrés et en surveille l'application. Elle gère l'encadrement supérieur de la direction générale des impôts. Elle assure la protection et la défense des agents ;

- *la sous-direction du budget et de la logistique* assure la gestion des moyens financiers et immobiliers ;

- *la sous-direction de l'informatique* définit les choix en matière de matériels, de logiciels, de méthodes et de développement, et réalise les applications informatiques dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur de l'informatique ;

- *le bureau du système d'informations en matière de ressources (SIR)* conduit des études concernant les systèmes d'information en matière de personnel et de crédits et la modernisation de l'organisation et des méthodes de travail dans le même domaine ;

- *la cellule de coopération* coordonne les activités de coopération administrative internationale.

• **Le service de l'application** se compose de trois sous-directions. Outre la sous-direction des affaires foncières qui assure le pilotage des missions foncières, cadastrales et domaniales, il s'agit de :

- *la sous-direction de la gestion de la fiscalité* qui conçoit et met en œuvre les mesures d'application relatives à la fiscalité, et anime les services concernés ;

- *la sous-direction du recouvrement* qui élabore les mesures relatives au réseau des recettes des impôts, conduit des études juridiques et assure le suivi du contentieux en matière de recouvrement.

• **Le service juridique** se compose de deux sous-directions et d'un bureau dont :

- *la sous-direction des études générales et du contentieux judiciaire* qui est chargée de la coordination législative, de la politique générale de traitement du contentieux, du suivi des instances fiscales devant la juridiction judiciaire et des poursuites correctionnelles ,

- *la sous-direction du contentieux administratif* est chargée du suivi des instances fiscales devant la juridiction administrative et de l'examen des affaires contentieuses en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires.

• **Le département de la communication** est chargé, en liaison avec la direction des relations avec les publics et la communication, de définir et d'organiser la communication interne et externe de la direction générale des impôts.

On trouvera en annexe un détail de l'organisation des différentes sous-directions de la DGI telle qu'arrêtée le 2 novembre 1998.

*b) Les services rattachés aux services centraux*

**Aux services centraux sont rattachés en outre des directions à compétence nationale.**

Il s'agit d'abord des **organes de formation** : l'école nationale des impôts, l'école nationale du cadastre, le centre national de formation professionnelle.

Il s'agit aussi des **services à vocation foncière** (service de la documentation nationale du cadastre, direction nationale des interventions domaniales).

Il s'agit enfin des trois directions dont les compétences s'exercent dans le domaine du **contrôle fiscal**.

La **Direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF)** chargée du contrôle fiscal des **personnes physiques redevables dotées d'un patrimoine important ou dont la situation est jugée sensible**. Elle comporte 13 brigades de vérification et 1 brigade de programmation.

La **Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI)** est compétente pour exercer le contrôle fiscal des **entreprises les plus importantes** c'est à dire **celles dont le chiffre d'affaires excède 400 millions de francs ou celles qui font partie d'un groupe de dimension nationale ou régionale** même si leur chiffre d'affaires est inférieur au montant précité. Elle comporte 28 brigades de vérifications générales (BVG) et 9 brigades de vérification des comptabilités informatisées (BVCI).

La **Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)** exerce quant à elle des compétences dans le domaine de la **recherche de la fraude**. Elle regroupe d'abord **8 sections de documentation et de recherche (SDR)** chargées de la collecte des renseignements et de développer une approche méthodologique destinée à élucider les différents montages frauduleux et à identifier les parades.

Elle comprend ensuite **11 brigades interrégionales d'intervention (BII)** (3 à Paris, 8 en Province), toutes ayant une compétence nationale dont la mission est de lutter contre les activités clandestines et les circuits frauduleux à travers les dispositions de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales qui régit le droit de visite et le droit de saisie.

Les effectifs affectés à ces trois directions nationales s'élevaient au 1<sup>er</sup> janvier 1999 à 1.161 emplois et se répartissaient comme suit :

**Répartition des effectifs des trois directions nationales  
chargées du contrôle fiscal (1)**

Catégories Directions	A	B	C	TOTAL
<b>DNVSF</b>	149	43	52	244
<b>DVNI</b>	362	41	91	494
<b>DNEF</b>	199	123	101	423
<b>Total</b>	<b>710</b>	<b>207</b>	<b>244</b>	<b>1.161</b>

(1) Au 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Enfin à partir de 2001, une direction des grandes entreprises devrait voir le jour, compétente pour asseoir et recouvrer l'impôt des 17.000 entreprises dont le chiffre d'affaires atteint ou dépasse 4 milliards de francs.

## **2. Les services déconcentrés**

L'organisation des services déconcentrés comprend un échelon régional et un échelon départemental qui a autorité directe sur les services déployés localement. A ce modèle d'organisation échappe toutefois la région Ile-de-France et, dans une moindre mesure, les départements qui, comme les Bouches-du-Rhône disposent de deux directions départementales.

### *a) Les directions régionales*

**Les directions régionales** sont principalement en charge dans le domaine fiscal de la :

- gestion de la formation professionnelle,
- du traitement de l'information par les centres régionaux d'informatique lorsqu'un tel centre est implanté dans leur région,
- et du contrôle fiscal des affaires importantes.

Ces dernières affaires sont celles qui concernent des entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 400 millions de francs ou qui concernent les « groupes régionaux ».

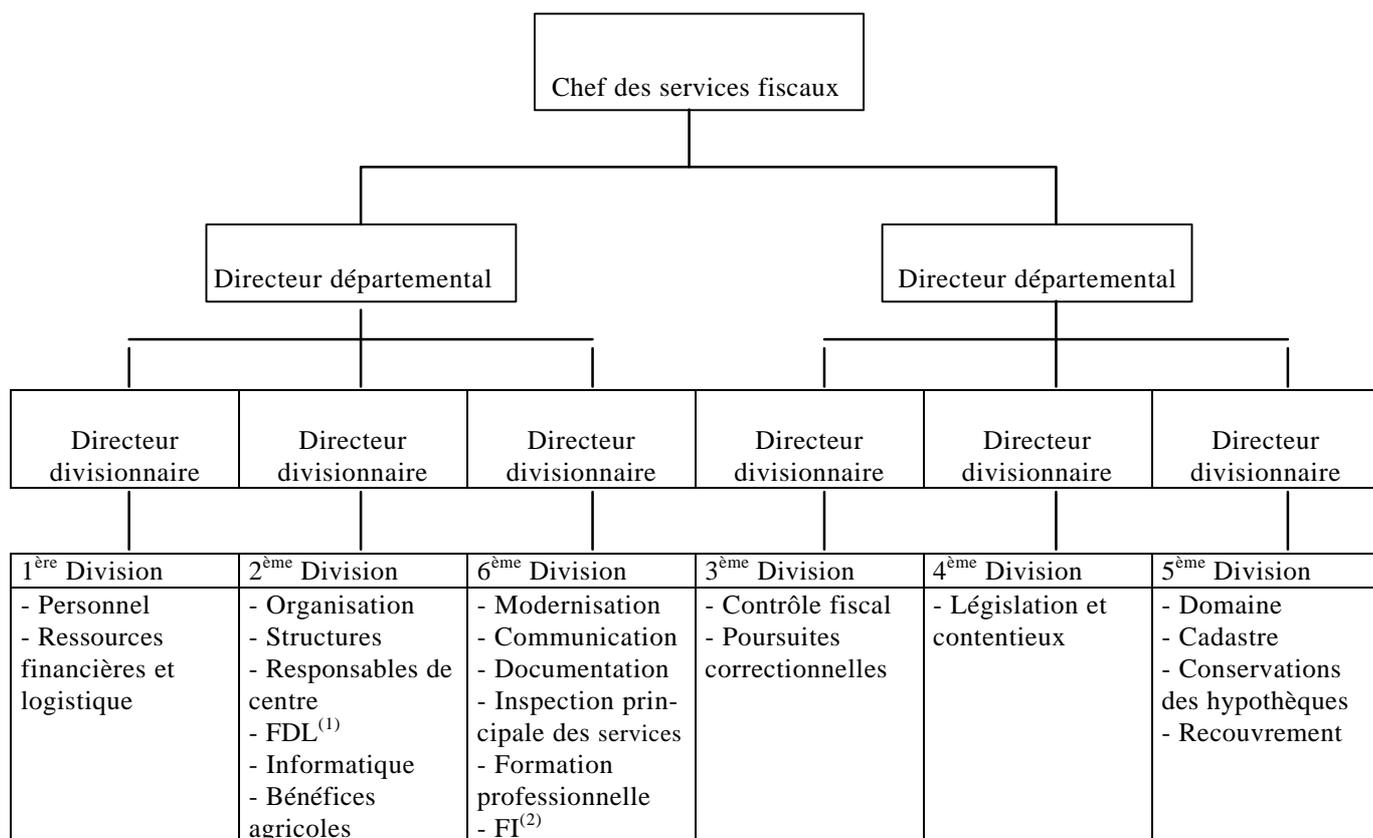
L'activité de contrôle est conduite dans le cadre de « brigades de vérification » au nombre de 171 à l'échelon régional ou de « brigades d'études et de programmation régionales » en charge des missions de recherche préparatoires au contrôle.

*b) Les services départementaux*

Les services départementaux sont pilotés par les directions des services fiscaux et comprennent localement des entités en charge de l'assiette et du contrôle -les centres des impôts- et des entités en charge du recouvrement.

**Les directions départementales** des services fiscaux sont au nombre de 107. Leur organisation générale correspond peu ou prou au schéma suivant correspondant à l'organisation retenue dans l'Essonne.

**Organigramme de la direction des services fiscaux de l'Essonne**

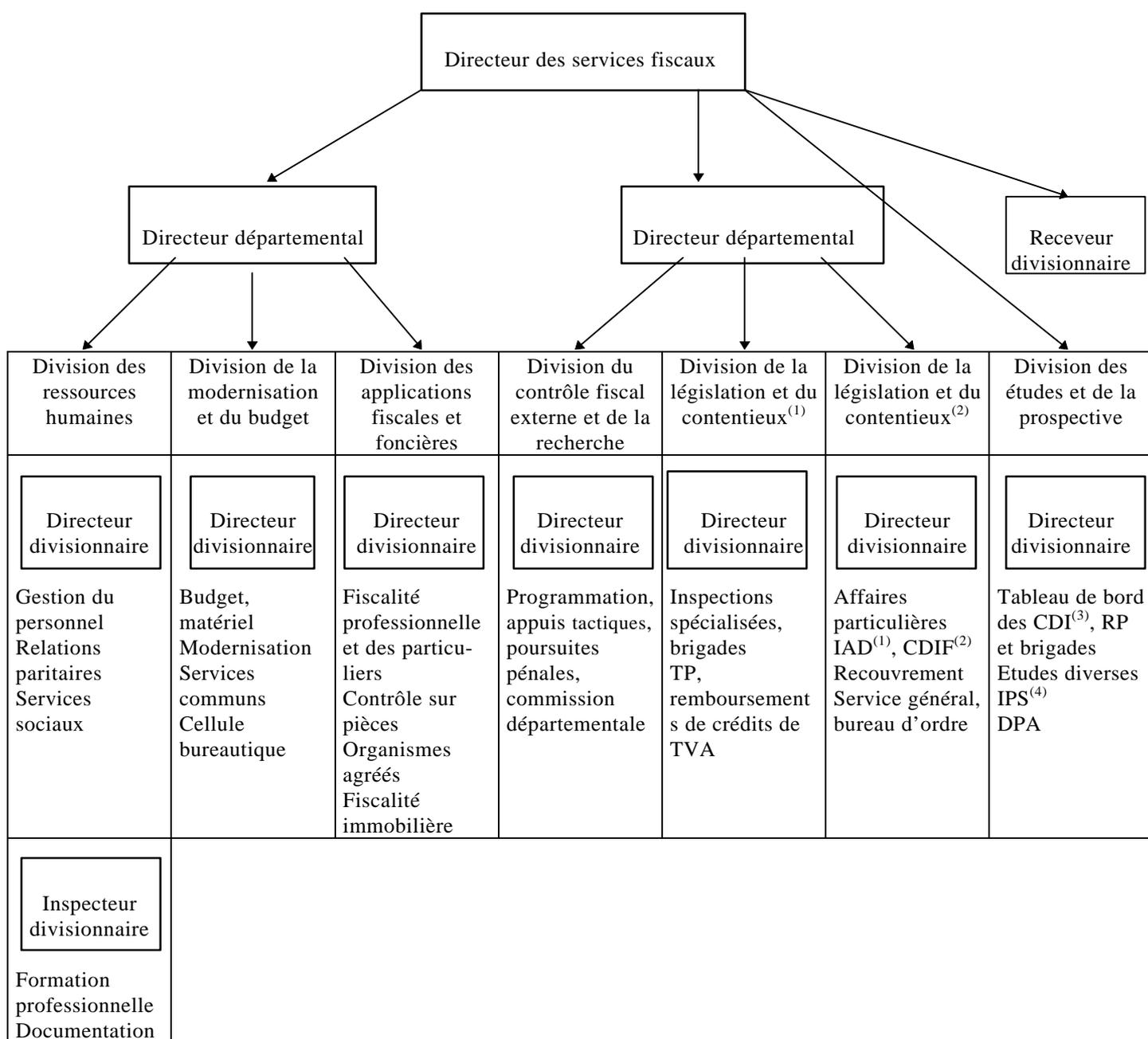


(1) FDL : Fiscalité directe locale

(2) FI : Fiscalité immobilière

Cependant, les variantes d'organisation sont usuelles au niveau des services de la direction départementale elle-même, comme en témoigne la comparaison entre le schéma retenu dans l'Essonne et celui retenu dans la direction des services fiscaux de Paris-Centre.

**Organigramme de la direction des services fiscaux de Paris-Centre**



(1) IAD : Inspection d'assiette et de documentation

(2) CDIF : Centres des impôts fonciers

(3) CDI : Centres des impôts

(4) IPS : Inspection principale des services

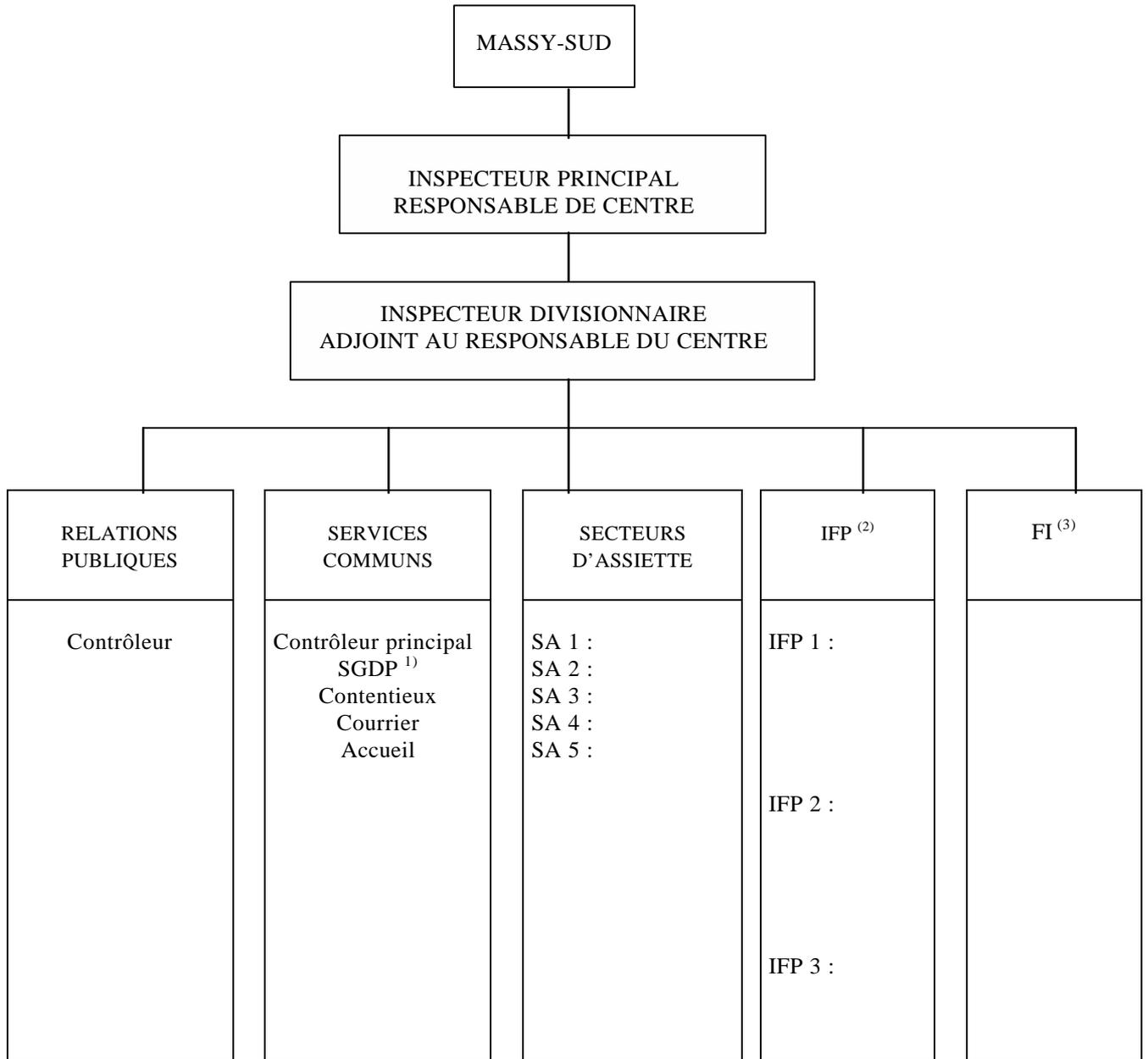
La diversité des modes d'organisation des directions départementales des services fiscaux est le résultat de la latitude d'appréciation laissée aux responsables et de la nécessité de s'adapter aux considérations locales.

Elle n'est donc pas choquante en soi, même si elle peut apparaître déconcertante lorsqu'elle semble ne traduire que des conceptions variables de la fonction d'encadrement et de soutien exercée par ces directions susceptibles de déboucher sur des allocations hétérogènes de moyens sans nécessités fonctionnelles évidentes. C'est le rôle du contrôle de gestion interne que de veiller à la meilleure allocation des moyens.

En tout état de cause, les trois missions fondamentales de la DGI -assiette de l'impôt, recouvrement et contrôle fiscal- sont organisées à partir des structures ci-après, en partant du niveau départemental vers les services à implantation locale.

**En ce qui concerne l'assiette de l'impôt, les centres départementaux** d'assiette ont la charge d'assurer la confection des rôles des impôts directs, la répartition des bulletins de recouvrements, la gestion de la taxe sur les salaires et l'aide à la décision des collectivités locales, tandis que **les 859 centres des impôts** (CDI) sont chargés des travaux d'établissement des impôts directs, des taxes sur le chiffre d'affaires et des droits d'enregistrement.

### Schéma d'organisation d'un centre des impôts



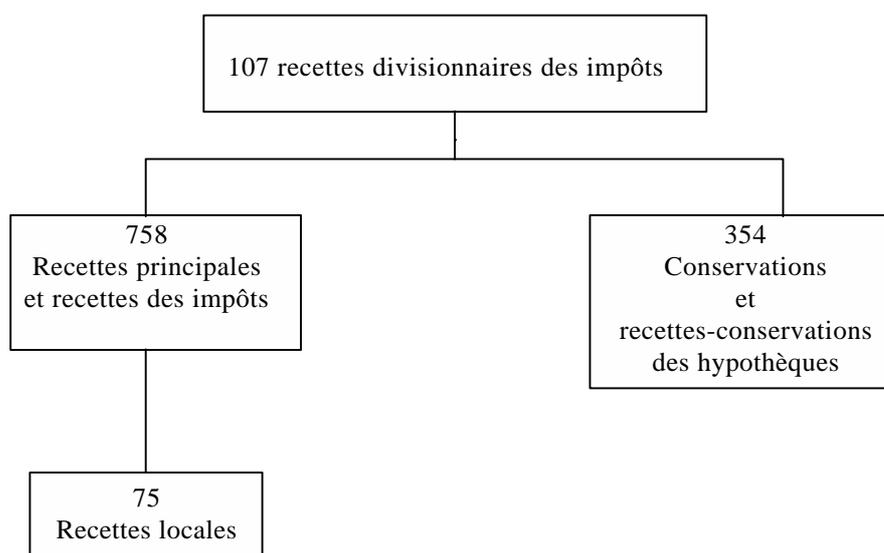
(1) Service de gestion de la documentation permanente

(2) Inspection de fiscalité professionnelle

(3) Fiscalité immobilière

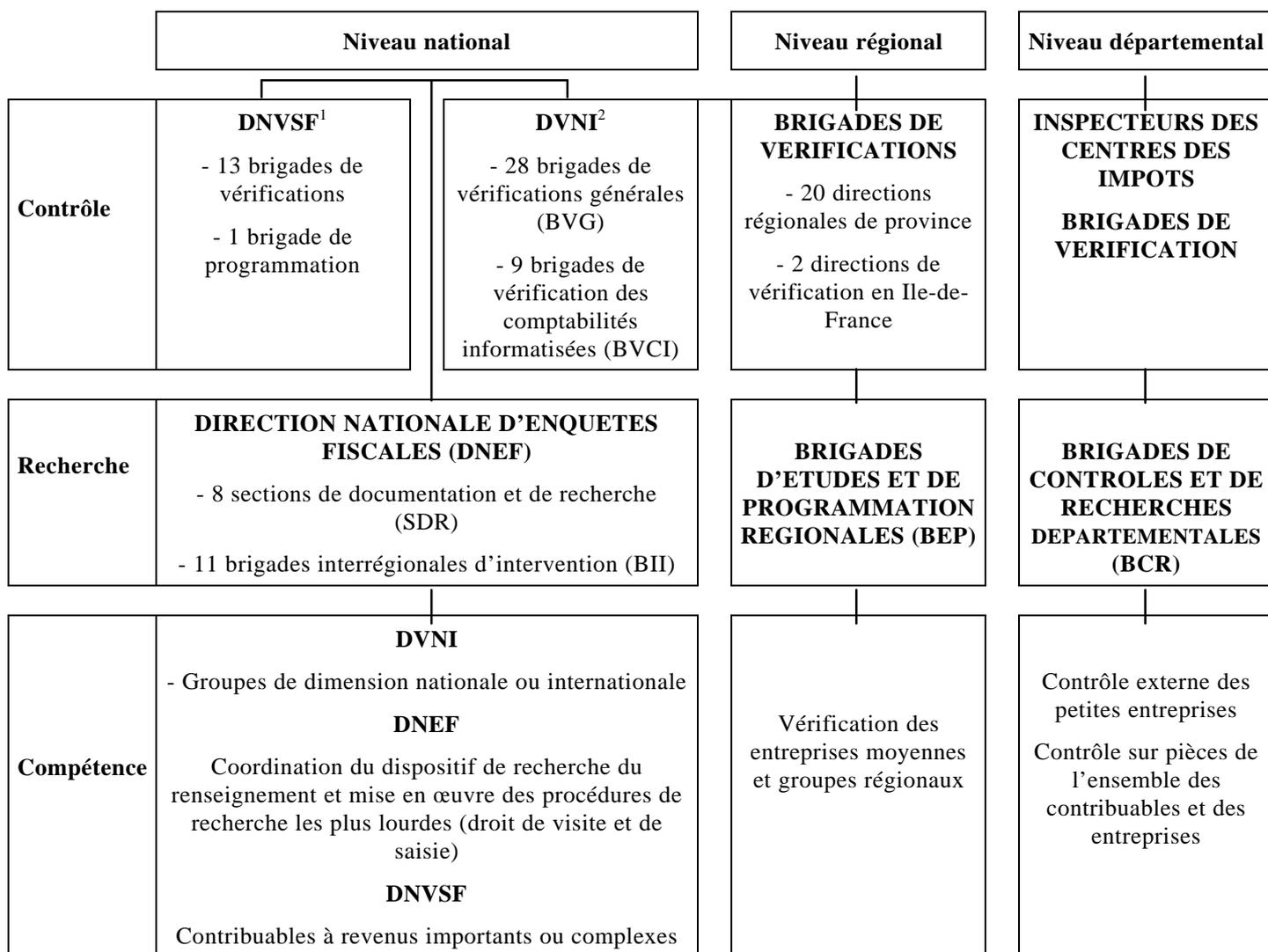
En ce qui concerne le recouvrement, les recettes divisionnaires des impôts assurent la centralisation de la comptabilité des recettes et la coordination de leur action, l'assistance aux receveurs principaux et un rôle de recette des impôts pour leurs propres circonscriptions tandis que les 847 recettes des impôts implantées sur le territoire ont quant à elles ce dernier rôle seulement, c'est-à-dire le recouvrement des impôts indirects, des droits d'enregistrement, de la vignette automobile et de certains impôts directs.

**Organisation territoriale du réseau comptable de la DGI**  
(territoire métropolitain + DOM)  
(Centralisations comptables)



Enfin, en ce qui concerne le **contrôle fiscal**, le schéma ci-après donne l'organisation des services spécialisés de contrôle fiscal au niveau national, la partie droite du schéma rendant compte de l'organisation départementale des services chargés du contrôle.

Les services chargés du contrôle fiscal



L'organisation de la DGI, qui offre ainsi l'image d'une pyramide, est donc le reflet d'une double logique. Sa verticalité exprime la prégnance du principe hiérarchique, son horizontalité, sa dissémination territoriale.

Celle-ci qui correspond à une spécialisation territoriale des services est toutefois tempérée par l'attribution de compétences particulières aux organes intermédiaires et centraux définies par référence à l'importance des dossiers des redevables qui ne correspond sans doute pas à une référence d'administration simple.

Quant au principe hiérarchique, quelques tempéraments lui ont été apportés dont l'ampleur ne doit pas être exagérée mais qui, sur certains points, sont susceptibles de fragmenter l'action des services fiscaux.

<sup>1</sup> Direction nationale des vérifications de situations fiscales.

<sup>2</sup> Direction des vérifications nationales et internationales.

## **B. ... TEMPÉRÉ PAR QUELQUES AMÉNAGEMENTS**

Le modèle d'animation des services à partir d'une relation hiérarchique verticale et d'un principe de dissémination territoriale a fait l'objet de plusieurs aménagements. Ceux-ci ont recherché à remédier au syndrome de « pyramide inversée » que la centralisation extrême du pilotage des services avait fini par engendrer. L'administration centrale se trouvant engorgée ne disposait plus des moyens d'assumer le rôle que ce modèle centraliste lui assignait, si bien que, les services déconcentrés se trouvant privés d'arbitrages, n'avaient pour autre solution que de fonctionner à partir d'initiatives prises sans coordination ni contrôle. Il s'ensuivait un fonctionnement quelque peu existentiel de l'administration fiscale, bien loin de réunir les qualités qui lui sont indispensables : la capacité à inscrire son action dans le cadre de stratégies adaptées aux objectifs poursuivis, l'unité d'action, élément indispensable à l'efficacité des missions mais aussi au respect du principe d'égalité devant l'impôt sans lequel la légitimité du prélèvement est vite en cause.

Les aménagements ainsi apportés, pour importants qu'ils aient été, ne vont pas sans poser quelques difficultés et méritent d'être approfondis.

### **1. La déconcentration des ressources**

La déconcentration des ressources, c'est-à-dire la compétence donnée aux services territoriaux de gérer les moyens financiers de leur action, est souvent mise en avant comme de nature à constituer une modernisation décisive de la gestion administrative de la DGI. Cette présentation paraît excessivement flatteuse.

Le champ de la déconcentration des ressources apparaît en fait limité.

**La déconcentration des actes de gestion en matière de personnel est demeurée marginale** et ne concerne que des décisions mineures, à l'exception de la formation continue des agents, totalement déconcentrée, et des décisions leur **accordant** le bénéfice de conditions particulières d'exercice de leurs fonctions (temps partiel qui concerne 20.000 cas par an ; congés et autorisations d'absence).

On trouvera en annexe la récapitulation des niveaux de compétence, local ou central, selon l'objet des actes de gestion du personnel ainsi qu'une explication sommaire des choix opérés.

En ressort l'impression du maintien d'une grande centralisation des décisions.

Celle-ci qui peut être justifiée par la nécessité d'un pilotage national et un souci de cohérence et d'harmonisation des règles et de leur application s'explique surtout par le respect des procédures de consultation des organismes paritaires qui restent jusqu'à présent nationaux. Cette situation n'est pas sans poser de redoutables difficultés de gestion des personnels sur lesquelles on revient plus loin.

**En fait, la déconcentration a surtout concerné la gestion des crédits de fonctionnement.** Elle s'est opportunément accompagnée d'une globalisation desdits crédits qui favorise les arbitrages des directions territoriales.

Le taux de déconcentration de ces crédits atteint, en 1998, 80 % du total ; il implique la déconcentration et la globalisation d'une masse de crédits de 1.988 millions de francs contre seulement 505 millions en 1990. S'y ajoutent 470 millions de francs au titre de crédits de fonctionnement déconcentrés mais non globalisés qui concernent essentiellement des dépenses d'affranchissement des centres informatiques.

Cette déconcentration s'est accompagnée d'une adaptation des modes de gestion. Les crédits délégués sont soumis au contrôle financier local et leur gestion est optimisée à travers une application d'aide à la gestion des crédits (SAGEC).

**Cependant, le passage d'une gestion centralisée à une gestion plus déconcentrée est nécessairement ambigu dans une administration dont l'efficacité repose sur une certaine standardisation des méthodes.**

En ce sens il est naturel que les choix des antennes locales soient prédéterminés par les nécessités du fonctionnement de leur administration et, pour des domaines aussi importants que l'informatique, par les instructions du centre.

## **2. La déconcentration organisationnelle et le pilotage du réseau**

### *a) Une modernisation...*

Sous les fortes contraintes rappelées plus haut, les aménagements apportés au fonctionnement vertical de la direction générale des impôts se sont traduits de façon plus décisive que dans le domaine de la gestion de l'acquisition des ressources par une réelle délégation donnée aux directeurs des services fiscaux pour organiser l'activité des services placés sous leur responsabilité, c'est-à-dire pour allouer les ressources qui leur sont concédées.

Cette autonomisation des services fiscaux est susceptible de se propager au plus bas du réseau mais, en la matière, beaucoup dépend de la volonté des directeurs départementaux qui accordent plus ou moins de liberté aux chefs des centres opérationnels.

Elle s'est réalisée dans le cadre de la procédure « *Diagnostic, Objectif, Plan d'action* » connue à la DGI sous le vocable « DPA ». Il s'agit de promouvoir une démarche visant, à partir d'un diagnostic précis de la situation des services intégrant les missions et les moyens, à identifier et à analyser les points sur lesquels agir pour améliorer les résultats, et à définir, dans ce but, un plan d'action.

Concrètement, cette démarche est déclinée dans le cadre de la procédure « directeur-entrant », chaque prise de fonction d'un directeur des services fiscaux faisant l'objet d'une rencontre avec le directeur général des impôts qui est l'occasion d'affiner un plan stratégique qui fait l'objet d'un suivi annuel réalisé à partir des dossiers de situation élaborés par les directeurs des services fiscaux.

L'ensemble de ces procédures a été conçu pour rénover les conditions de pilotage du réseau.

Les enjeux pour l'administration centrale sont en effet importants. Il s'agit d'abord pour elle d'être mieux informée des conditions effectives d'exercice des missions par un retour d'expérience effectif. Cette connaissance intime conditionne la pertinence des objectifs stratégiques qu'il lui incombe de définir.

Mais il s'agit aussi de suivre les performances des structures déconcentrées, préalable indispensable -mais non suffisant- à sa capacité à mettre en œuvre une allocation des ressources adaptée.

Les enjeux pour les structures locales sont également importants en théorie. Contrepartie de l'autonomie de gestion -relative- qui leur est conférée, la procédure ici décrite introduit un certain degré de responsabilisation.

**Dans une telle démarche, la capacité à définir les bonnes priorités et à suivre les performances des structures territoriales dépend sans doute de la qualité des indicateurs construits pour la synthétiser.**

C'est pourquoi, il importe de mentionner les indicateurs de résultats qui sont actuellement utilisés.

Les tableaux ci-dessous regroupent les indicateurs suivis ainsi que leur évolution à partir de la situation concrète de l'une des directions des services fiscaux visitées par votre rapporteur.

**Présentation des indicateurs de résultats d'une direction des services fiscaux (1995-1996-1997)**

SECTEURS	ACTIVITE	QUALITE	EFFICIENCE	
ASSIETTE IAD <sup>(1)</sup>	Rythme d'avancement de l'émission accélérée en nombre (Majoration au 15/09)	Rythme d'avancement de l'émission accélérée en nombre (Majoration au 15/09)		
	1995	91,7 % (6 <sup>e</sup> )	1995	91,5 % (4 <sup>e</sup> )
	1996	92,1 % (10 <sup>e</sup> )	1996	93,1 % (8 <sup>e</sup> )
	1997	94 % (11 <sup>e</sup> )	1997	95,2 % (7 <sup>e</sup> )

<b>Inspections Spécialisées</b>			Taux de dégrèvement contentieux IR/TH				
			1995	4,2 % (5 <sup>e</sup> )			
			1996	4,5 % (3 <sup>e</sup> )			
	1997	4,3 % (3 <sup>e</sup> )					
			Taux de retardataires TVA de plus de 6 mois (au 30/10/N)				
			1995	17,0 % (8 <sup>e</sup> )			
1996			14,2 % (11 <sup>e</sup> )				
1997	11,7 % (12 <sup>e</sup> )						
<b>Contrôle fiscal externe</b>			Taux pondéré de poursuites correctionnelles		Nombre d'affaires réalisées suite à recherche par agent BCR		
			1995	4,9 % (5 <sup>e</sup> )	1995	23,1	
			1996	4,9 % (6 <sup>e</sup> )	1996	17,9	
	1997	4,4 % (9 <sup>e</sup> )	1997	19,6			
			Taux moyen de pénalités				
			1995	84,3 % (1 <sup>er</sup> )			
			1996	57,3 % (3 <sup>e</sup> )			
	1997	65,3 % (1 <sup>er</sup> )					
			Taux d'abandon des rappels initialement pris en compte				
			1995	1,7 % (1 <sup>er</sup> )			
			1996	1,4 % (2 <sup>e</sup> )			
	1997	2,2 % (3 <sup>e</sup> )					
	<b>Brigades</b>	Taux de réalisation du programme théorique				Rappel moyen par agent vérificateur	
		<b>Année</b>	<b>%</b>			<b>Année</b>	
1995		77,1 (5 <sup>e</sup> )			1995	6 708 161 (5 <sup>e</sup> )	
1996		78,4 (6 <sup>e</sup> )			1996	4 945 944 (11 <sup>e</sup> )	
1997		80,5 (7 <sup>e</sup> )			1997	5 754 131 (9 <sup>e</sup> )	
Taux de réalisation du programme théorique				Rappel moyen par agent équivalent vérificateur			
<b>Année</b>	<b>%</b>			<b>Année</b>	<b>%</b>		
<b>Inspections spécialisées</b>	1995	69,8 (8 <sup>e</sup> )			1995	1 881 300 (11 <sup>e</sup> )	
	1996	94,0 (2 <sup>e</sup> )			1996	2 442 656 (8 <sup>e</sup> )	
	1997	85,5 (4 <sup>e</sup> )			1997	2 872 230 (7 <sup>e</sup> )	

(1) Inspections d'assiette et de documentation

**Résultats par indicateur 1995-1996-1997**

Secteurs	Activité	Qualité	Effizienz				
<b>CONTRÔLE SUR PIÈCES</b> IAD :	Fréquence des redressements I.R.	Rappel moyen I.R.	Rappel moyen par agent (hors encadrement)				
	1995	6,9 % (2 <sup>e</sup> )	1995	7 801 (8 <sup>e</sup> )	1995	471 640 (4 <sup>e</sup> )	
	1996	6,1 % (4 <sup>e</sup> )	1996	8 371 (7 <sup>e</sup> )	1996	465 641 (6 <sup>e</sup> )	
	1997	7,7 % (3 <sup>e</sup> )	1997	8 521 (9 <sup>e</sup> )	1997	590 503 (5 <sup>e</sup> )	
	Inspections spécialisées :	Fréquence des redressements IR+IS+TCA	Rappel moyen IR+IS+TCA	Rappel moyen par agent (hors FI) (2)			
		1995	7,1 % (4 <sup>e</sup> )	1995	32 753 (13 <sup>e</sup> )	1995	1 734 418 (11 <sup>e</sup> )
		1996	7,7 % (4 <sup>e</sup> )	1996	33 807 (12 <sup>e</sup> )	1996	2 109 528 (9 <sup>e</sup> )
1997		8,5 % (5 <sup>e</sup> )	1997	30 240 (13 <sup>e</sup> )	1997	2 103 613 (11 <sup>e</sup> )	
<b>Contrôle de la fiscalité immobilière</b>		Rappel moyen en droits d'enregistrements	Rappel moyen par agent des FI (2)				
		1995	45 163 (6 <sup>e</sup> )	1995	2 525 757 (5 <sup>e</sup> )		
		1996	37 241 (8 <sup>e</sup> )	1996	2 175 258 (5 <sup>e</sup> )		
		1997	59 559 (9 <sup>e</sup> )	1997	2 918 838 (8 <sup>e</sup> )		
<b>CONTENTIEUX :</b>	Taux de couverture de la charge, toutes affaires confondues						
	1995	90,5 % (2 <sup>e</sup> )					
	1996	91,2 % (1 <sup>er</sup> )					
	1997	91,7 % (1 <sup>er</sup> )					
Ensemble		Taux d'affaires traitées dans le mois					
		1995	80,1 % (5 <sup>e</sup> )				
		1996	80,3 % (8 <sup>e</sup> )				
		1997	82,7 % (9 <sup>e</sup> )				
CDI (3)		Taux d'affaires contentieuses et gracieuses traitées dans les trois mois (Hors plafonnement TP)					
		1995	ND %				
		1996	91,6 % (4 <sup>e</sup> )				
		1997	92,7 % (3 <sup>e</sup> )				
Services de base		Taux d'affaires contentieuses traitées dans les six mois (Hors plafonnement TP)					
		1995	ND %				
		1996	38,4 % (9 <sup>e</sup> )				
		1997	43,7 % (11 <sup>e</sup> )				
Direction		Taux de jugement favorables ou partiellement favorables					
		1995	95,6 % (1 <sup>er</sup> )				
		1996	93,4 % (1 <sup>er</sup> )				
		1997	93,5 % (3 <sup>e</sup> )				
Juridictionnel	Coefficient de recouvrement net sur prises en charge	Délai moyen pondéré de recouvrement des créances	Montant des recouvrements sur prises en charge par agent				
	1995	38,9 % (12 <sup>e</sup> )	1995	8,0 (6 <sup>e</sup> )	1995	3 069 462 (6 <sup>e</sup> )	
	1996	42,8 % (12 <sup>e</sup> )	1996	6,1 (10 <sup>e</sup> )	1996	3 102 243 (7 <sup>e</sup> )	
	1997	38,7 % (13 <sup>e</sup> )	1997	5,9 (8 <sup>e</sup> )	1997	2 912 676 (9 <sup>e</sup> )	
<b>RECOUVREMENT</b>	Evolution de la proportion des comptes débiteurs	Délai moyen pondéré de comptabilisation des moyens de paiement					
	1,6 % (13 <sup>e</sup> )	1995	3,2 (9 <sup>e</sup> )				
	- 0,8 % (2 <sup>e</sup> )	1996	2,9 (12 <sup>e</sup> )				
	- 2,3 % (1 <sup>er</sup> )	1997	2,1 (12 <sup>e</sup> )				

(2) Fiscalité immobilière

(3) Centres des impôts

**Résultats par indicateurs 1995 - 1996 - 1997**

**Informations non cotées**

ASSIETTE	Proportion de contribuables IR, imposables ou non, reçus lors de la campagne (accueil physique ou téléphonique)		CFI	Montant moyen des droits rappelés en ISF	
	1995	21,7 %		1995	9 537
	1996	20,4 %		1996	16 634
	1997	22,1 %		1997	31 992

**Éléments de contexte**

Contrôle fiscal externe	Pourcentage d'affaires réalisées d'origine recherche	RECOUVREMENT	Coefficient de restes à recouvrer sur lesquels les comptables peuvent agir	
			1995	32,9 % (3 <sup>e</sup> )
			1996	29,6 % (4 <sup>e</sup> )
Contrôle sur pièces	Montant moyen d'un article IR (Imposables + Non imposables)	RECOUVREMENT	Coefficient de prises en charge	
			1995	6,2 % (1 <sup>er</sup> )
			1996	5,1 % (2 <sup>e</sup> )
Contrôle de la fiscalité immobilière	Versement moyen par acte	RECOUVREMENT	Délai moyen non pondéré de recouvrement des créances	
			1995	10,3 (9 <sup>e</sup> )
			1996	8,4 (7 <sup>e</sup> )
Contrôle de la fiscalité immobilière	Versement moyen par acte	RECOUVREMENT	Délai moyen non pondéré de comptabilisation des moyens de paiement	
			1995	5,4 (4 <sup>e</sup> )
			1996	5,8 (10 <sup>e</sup> )
Contrôle de la fiscalité immobilière	Versement moyen par acte	RECOUVREMENT	Délai moyen non pondéré de comptabilisation des moyens de paiement	
			1995	4,3 (13 <sup>e</sup> )
			1996	4,3 (13 <sup>e</sup> )

A première vue, la batterie des indicateurs est fournie et permet de suivre l'évolution des performances de chaque direction des services fiscaux pour chacune des missions.

La rapidité et la fiabilité des travaux d'assiette, la réalisation d'objectifs physiques mais aussi financiers en matière de contrôle fiscal, l'efficacité et la célérité du recouvrement sont appréhendées à partir d'indices significatifs.

Les directions des services fiscaux étant classées en cinq catégories définies à partir de caractéristiques socio-économiques et de dimension, les résultats atteints donnent lieu à un classement permettant de situer les performances de chaque direction par rapport aux directions de même groupe.

**S'il faut saluer sans réserves cet effort de pilotage d'un réseau d'administration dont d'autres administrations devraient s'inspirer, le système n'en atteint pas moins certaines limites.**

*b) ... qui rencontre des limites*

**Il apparaît d'abord que le pilotage des services via une série de « statistiques » à réaliser est susceptible de donner naissance à une culture administrative trop axée sur la réalisation et le suivi d'objectifs nominaux insuffisamment adaptés aux réalités.**

Un tel système demande d'abord d'allouer un assez grand nombre de moyens à son suivi, revers sans doute inévitable de tout effort d'évaluation.

Surtout, il oscille en permanence entre deux objectifs contradictoires : la simplicité qui s'accompagne sans doute d'une certaine rusticité ; la sophistication qui suppose une trop grande complexité.

**La définition et le suivi d'objectifs identiques dans toutes les directions des services fiscaux et dans tous les services placés sous leur autorité constituent une démarche qui, à l'évidence, n'est pas adaptée à la diversité des situations locales.** Les résultats acquis doivent alors être « retraités » pour tenir compte des éléments de contexte qui, il faut le noter, peuvent provenir du milieu socio-économique mais aussi des caractéristiques administratives propres à chaque direction ou service (stabilité des agents en particulier).

La polarisation de chaque type de services sur des indicateurs sommaires à atteindre dans le cadre des missions qui sont les siens peut en outre faire perdre de vue la cohérence d'ensemble de l'action.

Présenter d'excellents résultats en termes de contrôle n'a ainsi que peu de signification lorsque les recouvrements sont hors d'atteinte.

Cette situation débouche d'ailleurs sur l'expression par les agents de certaines insatisfactions dont votre rapporteur a pu être le témoin. Quelques agents peuvent ainsi exprimer des doutes non seulement sur la capacité du système à appréhender la réalité de leur travail- ainsi en est-il allé du cas d'un agent qui remarquait que ses démarches de contrôle pouvaient être mal classées entre contrôle externe et contrôle sur pièces- mais aussi et surtout à assurer les liens nécessaires entre les phases successives de la chaîne fiscale. Il peut s'agir alors soit de s'inquiéter de l'efficacité de son travail compte tenu des blocages observés à l'aval, soit de regretter que les services d'amont obnubilés par le souci d'atteindre les performances qui leur sont demandées ne prennent pas en considération les difficultés qu'engendrent leurs résultats pour les services situés en aval.

Le divorce le plus profond s'instaure entre les services d'assiette et les services de recouvrement, l'apogée des incompréhensions étant atteint entre les services d'assiette de la DGI et les services de recouvrement de la DGCP.

**A côté de ces limites inhérentes au pilotage des services par indicateurs et sans même évoquer les questions posées par ces indicateurs du point de vue de leur pertinence, un problème majeur se pose : celui de la qualité des informations recueillies pour les suivre.** Si dans l'ensemble la connaissance de l'activité réelle des services apparaît satisfaisante, l'on ne peut exclure certaines insuffisances du côté de la connaissance du milieu fiscal lui-même. En effet, l'une des difficultés majeures auxquelles est confrontée la DGI est en effet d'appréhender correctement la matière fiscale qu'elle doit administrer.

Or, une inégale maîtrise en ce domaine est susceptible de biaiser entièrement nombre des indicateurs utilisés pour piloter la direction.

**Enfin, la question demeure entière de l'impact concret des évaluations des services territoriaux ainsi réalisées.** Il n'est pas douteux que cette démarche dont les coûts ne sont, rappelons-le, pas négligeables a permis de renforcer le dialogue entre les services territoriaux et les services d'administration centrale.

De ce dialogue est née une meilleure connaissance mutuelle. La capacité théorique à animer les services s'en est sans doute améliorée. Mais, les pesanteurs de toutes sortes et en particulier, les problèmes non résolus de gestion des personnels limitent beaucoup les suites concrètes du système. L'inadaptation de l'allocation des ressources en Ile-de-France, le caractère figé du réseau en sont des indices significatifs.

#### **IV. DES AMÉNAGEMENTS CRITIQUABLES SOUS CERTAINS ASPECTS, MAIS DONT L'APPROFONDISSEMENT DEVRAIT ÊTRE ENVISAGÉ SOUS D'AUTRES**

Les limites du système mis en place pour animer la DGI invitent à approfondir les réflexions en cours sur la promotion d'un nouveau modèle d'administration. Avant d'en exposer quelques-unes, il convient de souligner les problèmes posés par un champ particulier d'activité des services : le traitement des demandes contentieuses des administrés.

##### **A. LA DÉCONCENTRATION DÉCISIONNELLE EN MATIÈRE DE CONTENTIEUX SUSCITE QUELQUES INCERTITUDES**

L'exercice des missions fiscales de la DGI repose avant tout sur la mobilisation individuelle des agents. Il existe ainsi une tension permanente entre un système où les décisions sont le plus souvent centralisées et hiérarchisées et l'exercice des métiers qui est le plus souvent solitaire.

Un domaine particulier, celui du traitement des réclamations des contribuables illustre ce paradoxe. En la matière, **le niveau de déconcentration des décisions individuelles a atteint un degré important, voire excessif.**

Ces décisions sont susceptibles d'intervenir à titre gracieux ou dans le cadre de procédures contentieuses.

##### **1. Des procédures théoriquement très formalisées**

**Le champ de la juridiction gracieuse** est défini par l'article 247 du Livre des procédures fiscales.

**Sur la demande du contribuable, l'administration peut accorder des remises totales ou partielles d'impôts directs lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence.** Cette faculté n'est pas ouverte en matière de droits d'enregistrement ou de taxes sur le chiffre d'affaires. Cette dernière solution qui mériterait sans doute d'être examinée en détail est justifiée par le caractère indirect de ces impôts qui suppose que leur fait générateur met à même le contribuable de s'acquitter de son obligation fiscale mais cette justification apparaît fragile comme le montre la situation décrite dans le paragraphe suivant.

Dans le cas particulier des amendes fiscales ou des majorations de droits, et des impositions auxquelles elles s'appliquent, l'administration peut accorder des remises totales ou partielles si elles sont devenues définitives ou,

dans le cas contraire, par voie de transaction, une atténuation. Pour ces pénalités, et les impositions auxquelles elles s'appliquent, les remises et atténuations ne sont pas conditionnées par la situation de gêne ou d'indigence du contribuable. En outre, ces mesures sont susceptibles de s'appliquer à tous les impôts, ce qui renforce la légitimité de l'examen sus-mentionné.

Une observation s'impose pour souligner d'abord le relatif laconisme de la condition de gêne ou d'indigence qui laisse une grande latitude d'interprétation à l'administration. Il faut, d'autre part par incidence, s'interroger sur l'apparente incohérence d'un dispositif qui contient deux régimes inégalement contraignants selon le caractère définitif ou non de l'imposition et la forme de la décision administrative -décision unilatérale ou transaction-. Cette interrogation s'impose d'autant plus que la coexistence de ces dispositifs peut être plus avantageuse pour le contribuable fautif que pour le contribuable en situation régulière.

**Les conditions dans lesquelles sont instruites les décisions de remise, de modération ou de transaction sont précisées par les articles R\*247-1 et suivants du Livre des procédures fiscales. Elles offrent là aussi une grande marge de manoeuvre à l'administration fiscale.**

En théorie, elles doivent être précédées d'une demande présentée par le contribuable et adressée au service territorial dont dépend le lieu de l'imposition. Mais, l'administration est habilitée à prononcer d'office des remises ou des modérations ou à consentir d'office des transactions.

La demande gracieuse doit en principe être soumise à l'instruction avant l'intervention de la décision. Toutefois, le directeur des services fiscaux peut se prononcer sans instruction sur les demandes de transaction, de remise ou de modération qui ne peuvent être favorablement accueillies en l'état des procédures en cours à l'époque où elles sont formées.

La demande présentée par le contribuable en matière d'impôts directs doit être communiquée **pour avis** :

- au maire, en ce qui concerne les impôts locaux ;
- à la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires dans le cas des majorations consécutives à des redressements relevant eux-mêmes de la compétence de la commission ;
- s'il s'agit d'une proposition de transaction, l'administration doit la notifier au contribuable qui dispose d'un délai de trente jours pour l'accepter ou la refuser.

**Les compétences décisionnelles sont, quant à elles, variables selon l'importance des demandes.**

Les règles posées en matière de réclamations gracieuses sont les suivantes.

- Pour les impôts autres que les contributions indirectes, la taxe professionnelle et les taxes additionnelles à cette taxe, la décision est prise :

- par le directeur des services fiscaux du département lorsque les sommes faisant l'objet de la demande n'excèdent pas **750.000 francs** par cote, exercice ou affaire<sup>1</sup>, selon la nature de l'impôt ;

- par le directeur régional ou le directeur des services fiscaux chargé d'une direction spécialisée lorsque les sommes faisant l'objet de la demande ne dépassent pas **1.100.000 francs** par cote, exercice ou affaire ;

- par le directeur général des impôts lorsque ces sommes ne dépassent pas **1.750.000 francs** par cote, exercice ou affaire ;

- par le ministre si ces sommes sont supérieures au seuil précédemment indiqué.

- En matière de taxe professionnelle et de taxes additionnelles à cet impôt, la décision sur les demandes des contribuables tendant à obtenir une remise ou une modération appartient :

- au directeur des services fiscaux chargé d'une direction départementale lorsque les sommes faisant l'objet de la demande n'excède pas **1.500.000 francs** par cote ;

- au directeur général des impôts lorsque ces sommes ne dépassent pas **2.400.000 francs** par cote ;

- au ministre si ces sommes sont supérieures au seuil précédemment indiqué.

---

<sup>1</sup> Selon le manuel de base des comptables publics, la notion de *cote* ne concerne que les impôts recouverts par les comptables du Trésor et comprend le principal des droits et les majorations, pour un article d'un impôt. La notion *d'exercice* vise les taxes sur le chiffre d'affaires, la retenue à la source sur le revenu des capitaux mobiliers et les taxes recouvrées selon les mêmes modalités. La notion *d'affaire* concerne les droits d'enregistrement, de publicité foncière, l'ISF et les droits de timbre. Dans tous les cas, le seuil de compétence est déterminé par les montants en cause : les droits et/ou les majorations en matière d'impôts directs, les pénalités seules (acomptes exclus) pour les taxes sur le chiffre d'affaires et les droits d'enregistrement. Si, pour un même impôt, un même dossier comporte plusieurs cotes, exercices ou affaires correspondant à plusieurs années, dont une partie seulement relève d'un même niveau hiérarchique c'est le niveau hiérarchique compétent pour la cote, l'affaire ou l'exercice dont le montant est le plus élevé qui traite l'ensemble du dossier.

On relèvera incidemment que l'avis du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes est requis avant toute décision du directeur général des impôts ou du ministre prise dans le cadre des compétences ainsi définies.

**Cette déconcentration des décisions est tempérée en cas de refus.**

En effet, en cas de désaccord sur la décision du directeur des services fiscaux ou du directeur régional, le contribuable peut soumettre cette décision au directeur général des impôts dans le cadre de l'exercice du recours hiérarchique. En pratique, il est rarement fait usage de cette faculté.

D'autre part, la décision de l'administration prise en matière gracieuse peut, comme toute décision administrative, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Mais comme la décision de l'administration n'a pas à être motivée au regard de la loi du 11 juillet 1979, il s'ensuit que l'annulation ne peut intervenir que si l'auteur de la décision était incompétent pour la prendre, ou si la décision attaquée elle-même est entachée d'un vice de forme, d'une erreur de droit ou de fait, d'une erreur manifeste d'appréciation ou si elle est révélatrice d'un détournement de pouvoir. Dès lors, eu égard au pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration et au caractère restreint du contrôle du juge, l'annulation de ces décisions demeure exceptionnelle.

**En matière contentieuse, l'article 408 de l'annexe II du code général des impôts réserve au directeur le pouvoir de statuer.**

## **2. La place excessive des délégations de signature**

**Ces règles de répartition des compétences, qui laissent déjà une place importante à la compétence des autorités déconcentrées, sont de plus profondément amodiées par la pratique, largement utilisée, des délégations de signature.**

**Ainsi, 94 % des décisions contentieuses et plus de 96 % des décisions gracieuses sont prises par les agents.**

Le tableau ci-après résume les conditions auxquelles sont soumises ces délégations de signature.

**Tableau récapitulatif des limites de délégation de signature**

**I Agents exerçant leurs fonctions dans les services de direction et receveurs divisionnaires :** limites laissées à l'appréciation du directeur

**II Agents exerçant leurs fonctions dans les services territoriaux**

	<b>Inspecteurs principaux Inspecteurs divisionnaires</b>	<b>Chefs de brigade</b>	<b>Conservateurs des hypothèques (6)</b>	<b>Receveurs</b>	<b>Autres agents de catégorie A</b>	<b>Agents de catégorie B</b>	<b>Agents de catégorie C gérant une recette locale à compétence élargie (7)</b>
Contentieux droits et pénalités (1)(2)	150.000 F	150.000 F	80.000 F	80.000 F 150.000 F pour les pénalités de recouvrement	50.000 F	30.000 F	
Gracieux droits (1)(2)	150.000 F	150.000 F	80.000 F	80.000 F	50.000 F	30.000 F	30.000 F
Gracieux pénalités (1)(2)	Limites laissées à l'appréciation du directeur		80.000 F	80.000 F Limites laissées à l'appréciation du directeur pour les pénalités de recouvrement	50.000 F	30.000 F	30.000 F
Pertes de récoltes (3)	Admission totale et partielle : sans limite						
Admissions en non-valeur (4)	9.000 F (5)						

(1) Admission totale : restitution ou dégrèvement prononcé

(2) Admission partielle ou rejet total : décision globale

(3) Centre des impôts fonciers

(4) Hors procédure d'accord tacite

(5) Dette globale du contribuable auprès du poste comptable inférieure ou égale à 9.000 francs

(6) Ou leurs intérimaires

(7) Ces recettes sont supprimées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1999

Cet éclatement du pouvoir de statuer en matière gracieuse peut être justifié par le nombre important des demandes présentées et par la nécessité d'une instruction des demandes au plus près du contribuable.

**Evolution du nombre des demandes gracieuses entre 1996 et 1997**

Nature des impôts	Demandes reçues				Part en % dans le total des affaires gracieuses reçues	
	1996	1997	Différence		1996	1997
			Nombre	%		
I - Impôts directs						
a) Impôts d'Etat et assimilés	101.468	109.593	8.125	8,0	10,2	10,5
b) Impôts locaux <sup>(1)</sup>	573.862	621.900	48.038	8,4	57,9	59,6
Total impôts directs	675.330	731.493	56.163	8,3	68,1	70,1
II - Droits d'enregistrement	47.980	48.048	68	0,1	4,8	4,6
III - Taxes sur le chiffre d'affaires	268.255	263.709	- 4.546	- 1,7	27,1	25,3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>991.565</b>	<b>1.043.250</b>	<b>51.685</b>	<b>5,2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) Y compris les autres impôts directs locaux (ex. taxe d'enlèvement des ordures ménagères)

Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Rapport 1998.

**Il n'empêche qu'il laisse à l'initiative individuelle des agents une large marge de manoeuvre dans l'application de loi fiscale qui doit être la même pour tous.**

De fait, le tableau ci-après, qui ne concerne que l'impôt sur le revenu, indique que la pratique observée en matière de demandes gracieuses varie assez nettement selon les ressorts territoriaux.

**Répartition par départements du nombre de demandes gracieuses en matière d'impôt sur le revenu reçues en 1997 et sens des décisions prises sur les affaires traitées en 1997**

<b>Direction des Services fiscaux</b>	<b>Nombre d'impositions à l'I.R. en 1997</b>	<b>Demandes gracieuses reçues en 1997</b>	<b>Taux de demandes gracieuses pour 1.000 impositions à l'I.R.</b>	<b>Taux d'acceptation (en %)</b>
Ain	137.004	644	4,70	60,02
Aisne	127.802	838	6,56	60,0
Allier	91.593	531	5,80	66,2
Alpes de Haute-Provence	36.390	205	5,63	63,8
Hautes Alpes	32.721	200	6,11	63,1
Alpes maritimes	323.206	2.019	6,25	59,7
Ardèche	68.642	351	5,11	59,7
Ardennes	65.724	312	4,75	61,2
Ariège	31.945	158	4,95	63,0
Aube	81.801	377	4,61	62,7
Aude	68.697	391	5,69	69,4
Aveyron	60.511	290	4,79	66,6
Marseille	262.078	1.533	5,85	42,7
Aix en Provence	218.182	1.291	5,92	50,3
Calvados	162.538	1.198	7,37	58,8
Cantal	31.567	205	6,48	59,3
Charente	85.890	706	8,22	58,4
Charente Maritime	135.372	615	4,54	68,5
Cher	87.468	350	4	51,9
Corrèze	62.489	353	5,65	59,2
Corse du Sud	26.787	541	20,20	73
Haute Corse	26.263	198	7,54	70,9
Côte d'Or	146.586	981	6,69	55,9
Côtes d'Armor	128.630	666	5,18	55,3
Creuse	28.697	155	5,4	63
Dordogne	94.717	585	6,18	66,2
Doubs	130.574	913	6,99	53,3
Drôme	109.098	736	6,75	53,6
Eure	146.316	787	5,38	55
Eure et Loir	117.016	551	4,71	65,1
Finistère	213.290	1.482	6,95	58,8
Gard	144.336	832	5,76	64,1
Haute-Garonne	289.889	1.942	6,7	52,7
Gers	37.731	321	8,51	59
Gironde	348.539	1.860	5,34	57
Hérault	202.700	1.111	5,48	60
Ille et Vilaine	206.028	1.190	5,78	71,4
Indre	62.165	303	4,87	57,4
Indre et Loire	149.747	752	5,02	53,4
Isère	300.806	1.898	6,31	54,3
Jura	67.040	242	3,61	57,9
Landes	86.865	499	5,74	66,7
Loir et Cher	89.358	581	6,5	59,7

<b>Direction des Services fiscaux</b>	<b>Nombre d'impositions à l'I.R. en 1997</b>	<b>Demandes gracieuses reçues en 1997</b>	<b>Taux de demandes gracieuses pour 1.000 impositions à l'I.R.</b>	<b>Taux d'acceptation (en %)</b>
Loire	188.310	864	4,59	66,5
Haute Loire	44.404	148	3,33	65,4
Loire Atlantique	280.861	1.723	6,13	57,3
Loiret	186.617	1.153	6,18	54,6
Lot	39.133	154	3,94	49,4
Lot et Garonne	70.767	377	5,33	56,9
Lozère	17.118	57	3,33	66,2
Maine et Loire	164.597	768	4,67	56,7
Manche	117.812	770	6,54	65,1
Marne	174.903	840	4,8	52,3
Haute Marne	48.366	236	4,88	62,4
Mayenne	65.804	340	5,17	52,2
Meurthe et Moselle	184.591	1.351	7,32	55
Meuse	46.855	246	5,25	60,2
Morbihan	153.830	833	5,42	62,9
Moselle	245.512	1.571	6,40	60,9
Nièvre	62.865	316	5,03	61
Nord Lille	419.624	2.109	5,03	53,6
Nord-Valenciennes	144.514	1.021	7,07	54,9
Oise	215.081	1.285	5,97	51,4
Orne	69.961	471	6,73	56,6
Pas de Calais	287.540	1.452	5,05	60,9
Puy de Dôme	164.286	625	3,80	63,5
Pyrénées Atlantiques	160.503	1.013	6,31	59
Hautes Pyrénées	61.012	393	6,44	65,1
Pyrénées Orientales	91.709	120	4,58	62,2
Bas Rhin	308.957	1.611	5,21	46
Haut Rhin	220.687	1.148	5,20	60
Rhône	486.218	3.841	7,9	56,1
Haute Saône	53.661	282	5,26	62,8
Saône et Loire	145.167	922	6,35	68,9
Sarthe	133.059	651	4,89	60,3
Savoie	112.911	608	5,38	67,2
Haute Savoie	178.416	1.074	6,02	54,9
Paris Centre	109.350	1.445	13,21	49,6
Paris Est	265.234	2.886	10,88	51,4
Paris Nord	168.748	2.163	12,82	60,8
Paris Ouest	216.547	2.667	12,32	54,3
Paris Sud	180.940	1.285	7,10	44,2
Seine Maritime	329.451	2.232	6,77	58,6
Seine et Marne	370.448	2.191	5,91	42,5
Yvelines	489.804	3.467	7,08	48,9
Deux Sèvres	80.107	492	6,14	46,5
Somme	130.879	696	5,32	48,4
Tarn	80.809	484	5,99	56,6
Tarn et Garonne	45.426	303	6,67	70
Var	248.094	1.441	5,81	62,2
Vaucluse	123.667	810	6,55	47,5

Direction des Services fiscaux	Nombre d'impositions à l'I.R. en 1997	Demandes gracieuses reçues en 1997	Taux de demandes gracieuses pour 1.000 impositions à l'I.R.	Taux d'acceptation (en %)
Vendée	121.833	892	7,32	64
Vienne	98.580	481	4,88	62,1
Haute Vienne	98.610	680	6,90	53,4
Vosges	95.109	479	5,04	62,5
Yonne	94.048	556	5,91	55,5
Territoire de Belfort	39.012	283	7,25	67,1
Essonne	404.911	2.641	6,52	51,1
Hauts de Seine Nord	286.805	2.424	8,45	51,3
Hauts de Seine Sud	294.558	2.142	7,27	46,6
Seine Saint Denis	421.532	3.160	7,50	38,6
Val de Marne	450.264	2.677	5,95	47,2
Val d'Oise	356.733	3.517	9,86	46,8
Guadeloupe	37.130	122	3,29	63,9
Martinique	44.411	247	5,56	52,3
Guyane	17.442	108	6,19	64,2
Réunion	57.416	691	12,03	61,06
<b>Total</b>	<b>16.428.437</b>	<b>106.028</b>	<b>6,45</b>	<b>55,2</b>

Les écarts observés ne sont pas jugés significatifs de dysfonctionnements administratifs par l'administration qui fait valoir qu'ils s'expliquent par des considérations objectives et indique être en mesure d'assurer l'harmonisation des décisions individuelles des agents à travers les instructions qui leur sont adressées et le contrôle des services d'inspection.

Mais, il est permis de s'interroger sur la capacité de l'administration à unifier une « jurisprudence » qui en matière d'impôt sur le revenu a produit en 1997 pas moins de 106.000 décisions. Certains écarts touchant les taux d'acceptation des demandes combinés avec ceux concernant le taux des demandes présentées dans des circonscriptions fiscales proches par leurs caractéristiques socio-économiques accréditent ce doute.

**Une forme de collégialisation des décisions devrait être introduite pour contribuer à garantir une application plus uniforme de la loi fiscale.**

#### ***B. UN APPROFONDISSEMENT NÉCESSAIRE***

Les limites du pilotage de la direction générale des impôts suppose d'approfondir les réflexions en cours qui tournent autour de plusieurs thèmes.

Plusieurs thèmes de modernisation de l'organisation des administrations fiscales sont apparus à l'occasion des réformes promues dans les pays étrangers. L'important rapport de l'inspection générale des finances, paru au cours de l'année 1999 -le « rapport Lépine »- consistant à comparer les administrations fiscales de 9 pays développés avec notre organisation en évoque plusieurs.

## 1. L'Agence

Selon le « rapport Lépine », la généralisation du modèle de « l'Agence » serait en cours. Dans ce modèle d'administration, les administrations fiscales fonctionnent de façon autonome.

### Points clefs du modèle de l'agence

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

Ce modèle a pour conséquence une séparation stricte entre les responsabilités de gestion de l'administration fiscale et les responsabilités de la tutelle politique : l'autorité politique ne peut en aucune manière intervenir dans la gestion courante de l'organisme, l'administration fiscale étant responsabilisée sur la réalisation des objectifs et des orientations politiques générales qui lui sont données par la tutelle, à travers une contractualisation des relations.

**Ce modèle s'accompagne d'un renforcement du contrôle externe en particulier parlementaire, et du contrôle interne via l'instauration de services d'audits très développés.**

En soi il constitue une forme d'externalisation des tâches régaliennes en dehors de l'administration. On ne peut pourtant parler de privatisation puisque les institutions qui bénéficient de cette délégation restent de caractère public.

**On peut donc identifier ce modèle comme une réponse à un problème de gestion administrative visant à dynamiser les services et à « dépolitiser » l'administration fiscale.**

En ce qui concerne le premier objectif - la recherche d'une plus grande efficacité -, il doit rester compatible avec d'autres contraintes - le respect des libertés individuelles, l'égalité devant l'impôt - et il faut s'assurer qu'il le puisse pleinement dans le cadre d'un modèle d'autonomie poussée des agences fiscales et que ce modèle soit nécessaire à sa réalisation.

En ce qui concerne la « dépolitisation » de l'administration fiscale, elle présente certainement le double-intérêt d'assurer une certaine crédibilité, et à l'administration elle-même, et au politique qui ne sont plus soupçonnables de liaisons dangereuses et de dédramatiser la gestion des moyens des administrations fiscales.

#### **Le contrôle parlementaire sur les administrations fiscales**

**En même temps que le modèle de l'Agence, se développe dans de nombreuses administrations fiscales étrangères auditées par la mission Lépine un contrôle parlementaire vigilant.**

Les extraits suivants du rapport Lépine méritent à ce titre d'être intégralement mentionnés :

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

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

*- la certification des documents comptables et financiers produits par les administrations fiscales (cas général), voire de l'intégralité des informations de gestion rendues publiques par une administration fiscale (situation suédoise) ;*

*- la réalisation d'études externes sur l'efficacité et l'efficience des administrations fiscales (généralisation des « value for money studies »).*

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

*- le GAO américain a refusé de certifier les comptes de l'Internal Revenue Service sur les exercices 1992 à 1995 ;*

*- l'étude du Vérificateur Général publié en 1994 sur le recouvrement a constitué un élément essentiel de la réforme de ce processus au sein de Revenu Canada.*

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

**Il convient assurément d'inventer dans notre pays des procédures stylisées de contrôle externe de l'administration en général et de l'administration fiscale en particulier.**

Le présent rapport souhaite ouvrir un chemin dans ce sens. Il prend place dans un contexte de rénovation administrative de l'animation de la DGI qui, avec le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre celle-ci et la direction du budget, comporte sans doute des éléments de modernisation mais traduit aussi l'un des travers de notre vie administrative, sa réticence à rendre des comptes systématiques à l'extérieur. Il est en effet hautement significatif que ledit contrat ait pu être conclu sans qu'aucune consultation avec un organe extérieur ait été organisée, sa présentation au Parlement n'ayant été que postérieure à sa conclusion.

Il convient donc d'instaurer une procédure permettant au Parlement de se prononcer chaque année sur les résultats obtenus dans le cadre d'un contrat dont il faut en outre peser soigneusement les termes. C'est en France le rôle constitutionnel de la Cour des Comptes que d'assister le Parlement dans son contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle s'en acquitte de mieux en mieux mais de nombreuses améliorations sont nécessaires.

**Si les moyens de la Cour doivent être accrus, les conditions concrètes d'exercice de sa mission d'assistance du Parlement doivent être mieux définies qu'actuellement.**

**Votre rapporteur** souhaite contribuer à cette réflexion et d'ores et déjà appelle de ses vœux une vérification annuelle par la Cour des résultats obtenus sur le front des objectifs que la DGI s'est jusqu'ici auto-assignée sous le seul contrôle de la direction du budget.

**Cette vérification ne doit être que le premier élément d'un processus plus complet de contrôle externe qui doit en outre comprendre un enrichissement du rapport d'activité annuel de la DGI. Celui-ci doit permettre d'appréhender les résultats concrets obtenus dans chacune des missions ainsi que leur évolution de même que des précisions sur le niveau et la variation des différents coûts qu'elles supposent.**

**Il serait également souhaitable qu'un examen annuel des performances de l'administration fiscale intervienne dans l'enceinte des commissions des finances du Parlement ainsi qu'à l'échelon départemental**

## **2. La spécialisation des services**

Le rapport Lépine a identifié trois stades d'organisation des administrations fiscales :

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

Le rapport relève d'abord que la gestion séparée des groupes et des grandes entreprises est devenue la règle dans 5 des 9 administrations fiscales visitées par la mission (Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède).

En outre, il souligne que les réformes en cours aux Etats-Unis s'inspirant de l'organisation des Pays-Bas vont plus loin encore en privilégiant une spécialisation des services par catégories de contribuables.

Ce dernier choix peut se recommander du caractère stratégique de l' « *intuitu personae* » en matière fiscale. Mais, il reste concrètement confronté à la solution alternative d'une spécialisation par impôt. Cette dernière spécialisation engendre sans doute une multiplication des contacts de l'administré avec l'administration fiscale et, chez celle-ci, un éparpillement des dossiers concernant un même contribuable mais elle trouve encore souvent sa justification dans la complexification de la législation fiscale et de la matière fiscale elle-même.

Votre rapporteur ne souhaite pas trancher définitivement cette question. Il lui faut souligner qu'elle doit être résolue en tenant compte de considérations très concrètes parmi lesquelles :

- le degré d'automatisation des tâches,
- la structure des qualifications des effectifs,

- les inconvénients en termes de gestion administrative d'une spécialisation excessive des agents,
- la capacité à développer des liaisons simples entre services.

En outre, ce débat sur la spécialisation n'aurait que peu de sens si, comme c'est actuellement le cas, la volatilité des affectations administratives venait priver l'administration de l'impôt d'une spécialisation qui compte beaucoup, celle qui naît d'une connaissance intime du milieu fiscal.

Par ailleurs, la question de la spécialisation apparaît fondamentalement liée au niveau de compétence de l'ensemble de l'administration fiscale qui, à son tour, dépend sans doute de la qualification des agents mais aussi de la capacité de la DGI à développer des services experts et de soutien aptes à démultiplier l'efficacité de la gestion quotidienne de l'impôt.

Enfin, la spécialisation fonctionnelle des services peut certainement être utile s'agissant de traitements de masse susceptibles d'être automatisés ou, au contraire, de fonctions très délicates qui réclament un suivi particulier tel que le traitement contentieux ou les recouvrements complexes.

### 3. La centralisation des administrations, une réalité à nuancer

La centralisation des administrations fiscales tend à corriger les effets du modèle d'implantation géographique encore dominant.

Elle a, selon les auteurs du rapport, pour premier résultat une réduction importante du nombre des bureaux locaux dans les administrations fiscales à l'étranger, le caractère exceptionnel de la situation de la France se renforçant au terme de ce processus.

#### Densité du réseau d'unités locales généralistes

	France	Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	Irlande	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
nombre d'unités généralistes	3.840	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	5,2	0,1	36,1	16,6	1,6	8,5	13,5
nombre d'unités pour 100.000 km <sup>2</sup>	696,9	180,7	0,6	40,8	0,3	183,1	314,6	423,1	204,8	26,7

Pour la France, les 3.840 unités généralistes prises en compte sont les 840 centres des impôts et les 3.000 postes de recouvrement de la direction générale de la comptabilité publique.

Même en ne prenant pas en compte le réseau des Douanes et celui de la branche recouvrement de la sécurité sociale, la densité du réseau français est 6,5 fois supérieure à la moyenne de l'échantillon.

Le seul réseau de la DGI (840 couples CDI-recettes des impôts) est également jugé très dense puisque seules l'Irlande et l'Italie ont un réseau plus dense que la France, dont la « dispersion DGI » est 40 % supérieure à la moyenne de l'échantillon.

**Ces constatations brutes appellent toutefois quelques réserves.**

**La première d'entre elles est qu'elles ne comportent aucun élément d'appréciation qualitative sur les performances de l'administration fiscale ni sur l'environnement socio-économique dans lequel prend place l'administration de l'impôt.**

**Mais si l'indicateur utilisé pour démontrer la relative densité de l'administration fiscale française -le nombre des services locaux à missions fiscales- n'est pas totalement satisfaisant, c'est aussi pour d'autres motifs.**

**Il faut en premier lieu souligner que lesdits services exercent des missions autres que fiscales comme c'est tout particulièrement le cas des postes comptables de la DGCP -les plus nombreux- avec, notamment, leurs missions de comptables de la dépense publique. Il faudrait à tout le moins pondérer les calculs en ne prenant en compte que les missions fiscales des services déconcentrés. La densité du réseau français en ressortirait moins établie.**

**Par ailleurs, l'indicateur ne prend pas en compte les organismes extérieurs chargés des missions fiscales qui sont exercées en France par l'administration elle-même.** Ainsi, ne sont pas pris en compte les tiers-payants qui, étant donné la généralisation du prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu, se substituent de fait à l'administration fiscale dans la plupart des pays autres que le nôtre.

De la même manière, les interventions des organismes fiscaux spécialistes ne sont pas comptabilisées dans un indicateur qui ne concerne que les unités généralistes. L'exercice par des organes spécialistes des missions de fiscalité locale dans nombre des pays de l'échantillon devrait être pris en considération puisque cette mission est confiée en France aux services de la DGI et de la DGCP.

**La pertinence de l'indicateur, en dehors des observations ci-dessus, est en elle-même, sujette à caution.** Rappporter le nombre des services locaux à la superficie d'un pays n'a aucun sens lorsque ce pays est d'une densité de population faible mais très vaste comme c'est le cas aux Etats-Unis ou quand le pays est de petite dimension comme aux Pays-Bas.

Il est probablement plus significatif de rapprocher le nombre des services locaux avec celui des habitants mais, à son tour, cet indicateur global n'a pas le même sens selon que la population est fortement ou faiblement concentrée.

Même ainsi, un pays de faible densité au sens de l'indicateur -peu de services locaux- pourrait être de forte densité au vu d'un autre indicateur prenant en compte le nombre d'agents du fisc. Il n'y a pas de lien évident entre la densité au sens de l'indicateur et le coût de l'administration fiscale.

**La globalité de l'indicateur, qui le rend incomplet, empêche d'apprécier la pertinence de la disposition géographique des services qui est bien la question principale que pose un modèle d'administration territorialisée.**

**Un autre aspect de la tendance à la concentration de l'administration fiscale, moins ambigu, dans sa réalité et ses effets, a déjà été relevé avec la prédominance des pays à nombre réduit d'administrations fiscales -v. supra.**

**Enfin, la centralisation de certains processus dont l'intérêt d'un traitement en local est faible, apparaît compatible avec une décentralisation des services dont les effets positifs sont évidents en termes de connaissance de la matière fiscale mais aussi de dissuasion des fraudes et d'accessibilité pour les administrés.**

#### **4. L'externalisation**

Les administrations fiscales étudiées confient, plus que l'administration française, des tâches nécessaires à l'administration de l'impôt à des tiers.

C'est principalement le cas dans le domaine du recouvrement -et même, à la marge, de l'assiette avec la retenue à la source- avec la gestion du recouvrement spontané -v. infra- par le système bancaire.

Mais ce l'est aussi dans certains cas pour la gestion des moyens mêmes des organismes fiscaux comme l'informatique sur une base, le plus souvent, expérimentale.

L'externalisation des processus fiscaux contraste avec la tendance observée à la DGI d'une administration vivant en autarcie et devant, compte tenu de la nature de ses fonctions, assurer elle-même la totalité des ses besoins.

Pour être exact, il convient de noter que l'informatisation de la DGI a introduit une exception dans ces comportements. De la même manière, le recours à des agents temporaires pour faire face aux charges des périodes de pointe a constitué une exception au monopole organique de l'ensemble administratif que représente la DGI.

**Il faut prêter une réelle attention à l'intérêt d'aller plus loin que ce qui a déjà été réalisé. En ce sens, il convient toutefois de garder à l'esprit la distinction entre les tâches susceptibles de poser des problèmes de principe -de confidentialité notamment- et les traitements de masse qui ne mettent pas en jeu de telles questions comme l'encaissement, tâche simple et répétitive, qu'il convient de distinguer sous cet angle des problèmes parfois complexes de gestion du recouvrement.**

#### **5. Apporter des solutions aux problèmes nés des limites de compétence territoriale des services**

Les compétences des services déconcentrés sont limitées par la définition des ressorts territoriaux où elles s'exercent. Cela a conduit à élaborer des solutions passant par le recours à des services à compétence territoriale élargie pour leur confier la gestion de certaines situations pour lesquelles l'inadaptation des distributions territoriales de compétences actuellement en vigueur paraissaient particulièrement flagrante.

Mais les difficultés sont loin d'être résolues pour autant comme l'a montré, par exemple, une disposition récemment adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1999. Il s'agissait en l'espèce de traiter le problème de la compétence des comptables chargés des recouvrements en cas de transfert de domicile du contribuable.

### Bref retour sur un problème de compétence territoriale des comptables

L'article 32 de l'annexe IV du code général des impôts dispose que « *les déclarations prescrites par l'article 286<sup>1</sup> et le 1 de l'article 287<sup>2</sup> du code général des impôts doivent être souscrites par les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, pour l'ensemble des opérations qu'ils réalisent, autres que les importations, auprès du service des impôts auquel doit parvenir leur déclaration de bénéfice ou de revenu* ».

En outre, l'article 1692 du code général des impôts sur la taxe sur le chiffre d'affaires dispose que « *les redevables sont tenus d'acquitter le montant des taxes exigibles au moment même où ils déposent la déclaration de leurs opérations* ».

Par ailleurs, l'article L. 256 du livre des procédures fiscales prévoit qu'un avis de mise en recouvrement est adressé par le comptable de la direction générale des impôts à tout redevable de sommes, droits, taxes et redevances de toute nature dont le recouvrement lui incombe lorsque le paiement n'a pas été effectué à la date d'exigibilité.

L'administration considère qu'il résulte de la combinaison de ces textes que le poste territorialement compétent est celui auprès duquel les déclarations de TVA doivent être souscrites, c'est-à-dire celui dans le ressort duquel le redevable a son lieu de résidence, son siège ou son principal établissement.

En revanche, elle a estimé que ces textes ne permettent pas de désigner le poste comptable territorialement compétent pour prendre en charge et authentifier les rappels de TVA relatifs à la période antérieure au changement de domicile.

Or, les cas se sont multipliés dans lesquels les redevables, débiteurs d'impôts impayés, transfèrent leur domicile ou le centre de leurs activités hors de la circonscription du comptable chargé du recouvrement.

Ces situations, génératrices de difficultés pour l'administration fiscale mais aussi pour les administrés, ont conduit cette dernière à élaborer une instruction du 21 juillet 1975 (BODGI 12 C-14-75) autorisant le comptable du nouveau domicile à assurer le recouvrement, à condition que le transfert de domicile soit antérieur à la prise en charge du recouvrement.

La Cour d'appel de Paris a cependant estimé dans un arrêt du 19 janvier 1999 (ministre de l'économie et des finances c/ SA Les frères Gourmands) « *que seul est compétent pour mettre en recouvrement des rappels de taxe sur la valeur ajoutée dus par un contribuable et lui adresser un avis à cet effet, le comptable qui avait compétence pour recevoir les déclarations afférentes à cette taxe* ».

C'est pourquoi une validation préventive des avis de mise en recouvrement effectués avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000 qui pourraient être déclarés irréguliers en raison de l'incompétence territoriale de l'agent qui les a émis a été organisée par le texte sus-mentionné.

Un décret devrait être également publié afin de préciser que le comptable compétent pour émettre les avis de mise en recouvrement est soit le comptable public du lieu de déclaration ou d'imposition du redevable, soit, dans le cas où ce lieu a été ou aurait dû être modifié, le comptable compétent à l'issue de ce changement.

Le décret annoncé contribuera sans doute à apporter une solution à un problème ponctuel mais il laissera subsister les difficultés d'identification des

<sup>1</sup> Il s'agit de la déclaration d'existence.

<sup>2</sup> Il s'agit de la déclaration de chiffre d'affaires.

services d'assiette compétents ainsi que, plus généralement, les cas de superposition des services compétents pour gérer les dossiers d'un même redevable.

**Un exemple des difficultés suscitées par la territorialisation  
de l'activité des services fiscaux, le régime de groupe**

Le Conseil des impôts dans son rapport pour 1994 « Fiscalité et vie des entreprises » mentionne un cas illustrant bien l'inadéquation entre la législation fiscale et l'organisation des services susceptible de poser des problèmes de gestion et de contrôle pour l'administration, le régime de groupe.

*« Les sociétés membres demeurent soumises chacune à une obligation déclarative pour l'impôt sur les sociétés. Elles doivent déterminer leur résultat comme si elles étaient imposées séparément du groupe (art. 223 L. du Code général des impôts).*

*La société-mère est, quant à elle, tenue de souscrire deux déclarations au titre de chaque exercice : une déclaration pour son propre résultat déterminé dans les mêmes conditions que ses filiales et une déclaration faisant apparaître le résultat d'ensemble du groupe.*

*Dès lors, les procédures d'assiette et de contrôle doivent être menées avec les différentes sociétés, alors que la taxation est assurée au niveau du groupe. **Ce dispositif induit la mise en place de liaisons entre différents services, dont les compétences territoriales sont généralement distinctes.***

*Les difficultés rencontrées encore aujourd'hui par l'administration dans la gestion du régime des groupes tiennent en fait :*

- aux modifications fréquentes et nombreuses des périmètres de groupe ;*
- aux insuffisances ou carences des entreprises dans l'accomplissement de leurs obligations, voire à la méconnaissance de ces obligations ;*
- à l'inadéquation des règles de droit commun aux sociétés membres d'un groupe.*

*L'ampleur de ces difficultés montre que l'administration n'avait pas envisagé toutes les conséquences de l'adoption de ce régime, lors de sa mise en place. En particulier, il a été constaté un transfert de charge, non prévue à l'origine, du service vérificateur vers le service gestionnaire ».*

*« En cas de contrôle, plusieurs problèmes se posent, liés à la gestion du régime, et qui reçoivent des solutions plus ou moins satisfaisantes :*

*- la connaissance par le service vérificateur des sociétés ayant opté pour l'intégration, du fait de la variation trop fréquente du périmètre, cela malgré le dépôt des listes ;*

*- la clarification des rôles de chacun (information de la société-mère en cas de contrôle d'une filiale intégrée ; déclaration rectificative dans les trois mois pour les redressements acceptés, alors que le recouvrement des redressements contestés est assuré par*

*voie de rôle, ce qui implique des liaisons entre le service de contrôle et le service gestionnaire. »*

*« En cas de redressements acceptés, la société doit établir les déclarations rectificatives dans un délai de trois mois. En cas de redressements refusés, le recouvrement est assuré par l'administration par voie de rôle. Ce double système de recouvrement est très difficilement gérable (cas des acceptations en plusieurs étapes) et induit une multiplication des bordereaux de versement liée aux déclarations rectificatives successives. »*

*« L'administration doit concilier une approche fiscale à la fois au niveau du groupe, s'agissant du suivi du groupe intégré, et aussi au niveau des directions des services fiscaux (DSF) du lieu d'implantation des filiales, ces dernières ayant une personnalité morale autonome. La possibilité de faire varier chaque année le périmètre d'intégration ne facilite guère d'éventuelles simplifications. »*

La très grande dispersion territoriale des compétences de la DGI a des aspects très positifs. Elle favorise la connaissance du tissu fiscal. Elle permet aux services d'intervenir au plus près des réalités. Elle est un élément de proximité pour les administrés. Toutefois, elle mérite d'être accompagnée d'agencements permettant de dépasser les contraintes de cette territorialisation.

Il apparaît d'abord que les tentatives en cours pour mettre au jour un correspondant fiscal unique, solution susceptible de simplifier la vie fiscale des administrés mais aussi l'efficacité des missions de l'administration sont bienvenues mais risquent de se heurter à la territorialisation de son déploiement et de ses compétences.

L'on devrait donc en parallèle réfléchir à la désignation d'un « chef de file » fiscal, unité qui serait chargée de gérer les dossiers de chaque contribuable en liaison avec les services territorialement compétents.

Il apparaît aussi qu'au niveau des services de base il y aurait intérêt à trouver des formules juridiques permettant de valider l'exercice des compétences des agents dans des ressorts territoriaux élargis quitte, fonctionnellement, à répartir en interne les compétences territoriales sur les bases paraissant le mieux convenir.

Enfin, le niveau d'exercice des compétences des actuelles directions régionales qui est en cours de définition mérite réflexion.

### **CHAPITRE III :**

#### **LES MOYENS DE LA DGI**

#### **OPACITÉ, PRÉGNANCE DES PROBLÈMES DE GESTION**

#### **DES PERSONNELS ET OBSOLESCENCE DE**

#### **L'INFORMATIQUE**

Les traits dominants des moyens mobilisés par la direction générale des impôts pour mener à bien ses missions demeurent une réelle opacité ainsi que la prééminence des moyens en personnels. Sous le premier aspect, des progrès ont été réalisés mais il faut les prolonger. Sous le second aspect, la DGI apparaît encore comme une administration de main-d'œuvre. En ce sens, elle est confrontée aux défis d'une adaptation de ses moyens humains aux mutations rapides qui touchent la matière fiscale, mais aussi aux conditions d'exercice de ses missions.

#### **I. MALGRÉ DES PROGRÈS, UNE TROP GRANDE OPACITÉ**

#### **DEMEURE**

Les moyens consacrés aux services déconcentrés de la direction générale des impôts, avec plus de 19,4 milliards de francs prévus en loi de finances initiale en 1999, représentent près d'un tiers du total des crédits des services communs du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ces crédits ne sont pas exhaustifs des moyens consacrés à la DGI et ne permettent ainsi pas d'appréhender le coût de ses missions.

Ce constat irritant n'est évidemment pas propre à la DGI. Il n'est que le résultat de la vétusté de nos pratiques budgétaires au terme de laquelle les coûts d'une mission de service public ne sont pas identifiables par défaut de cohérence des imputations budgétaires mais aussi du fait du manque total de comptabilité patrimoniale qui caractérise la présentation budgétaire.

Du coup, les crédits mentionnés, qui ont cependant le mérite depuis 1999 d'être plus exhaustifs qu'auparavant du fait de la réintégration des moyens coutumièrement placés hors du budget primitif -voir infra- ne rendent pas compte de la charge financière totale des services de la DGI et, moins encore, du coût de leurs missions fiscales.

Les développements qui suivent en fournissent une illustration à partir de l'examen des crédits de personnel de la DGI qui représentent 80 % des crédits alloués à elle.

**Crédits consacrés à la DGI <sup>1</sup>  
dans la loi de finances initiale pour 1999**

*(en millions de francs)*

<b>I</b>	<b>Rémunérations d'activité</b>	<b>15.103,16</b>
	dont	
	Rémunérations principales	11.327,8
	Indemnités diverses	3.294,6
	Remises	373,0
	Non-titulaires	108,2
<b>II</b>	<b>Charges sociales:</b>	<b>611,5</b>
	dont	
	Cotisations	189
	Prestations	422,5
<b>III</b>	<b>Total I + II</b>	<b>15.714,66</b>
<b>IV</b>	<b>Moyens de Fonctionnement</b>	<b>3.509,7</b>
	Informatique	570,4
	Crédits déconcentrés	2.477,7
	Crédits non-déconcentrés	442,1
	Frais de justice	19,5
<b>V</b>	<b>Total III + IV</b>	<b>19.224,36</b>
<b>VI</b>	<b>Dépenses en capital</b>	<b>263,7</b>
<b>VII</b>	<b>Total V + VI</b>	<b>19.488,06</b>

**Les arcanes de la présentation budgétaire empêchent toute appréciation « au premier coup d'œil » des coûts de personnel résultant de l'exercice de la mission fiscale des services de la DGI**

L'appréciation de ces coûts suppose de reconstituer des données éparses ce qui se révèle en partie impossible. Les redressements effectués conduisent à majorer très significativement les coûts en personnels de la DGI.

**A. CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONTRE DÉPENSES RÉELLES**

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des charges de personnel de la DGI au cours des neuf dernières années.

**Evolution des coûts budgétaires des effectifs de la DGI de 1988 à 1997**

---

<sup>1</sup> Services déconcentrés seulement hors éventuelles indemnités pour travaux extraordinaires, cités logements

<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	
1.543.534	8.574.988.113	9.094.952.038	9.535.161.165	9.700.972.177	10.307.845.290	10.415.343.224	10.733.061.638	11.1
1.785.639	453.832.198	521.043.820	579.417.206	617.380.080	646.621.548	546.451.818	635.091.945	7
1.295.205	502.195.129	508.251.791	562.514.688	517.015.742	538.289.975	581.121.515	592.118.637	5
1.624.378	9.531.015.440	10.124.247.649	10.677.093.059	10.835.367.999	11.492.756.813	11.542.916.557	11.960.272.220	12.4
1.752.792	8.795.702.238	9.185.082.186	9.422.463.332	9.796.588.834	10.092.189.865	10.428.686.051	10.690.858.145	10.9
1.201.443	2.350.881.674	2.819.615.079	2.922.854.802	3.171.148.878	3.219.873.511	3.407.958.328	3.518.989.148	3.5
1.400.350	511.172.922	577.330.073	610.549.671	571.053.309	547.236.584	549.071.806	545.483.197	5
1.354.585	11.657.756.834	12.582.027.338	12.955.867.805	13.538.791.021	13.859.299.960	14.385.716.185	14.755.330.490	15.0

En neuf ans, entre 1988 et 1997, les crédits budgétaires liés aux charges de personnel de la DGI tels qu'autorisés dans les lois de finances initiales sont passés de 9,2 à 12,4 milliards de francs, connaissant un rythme de progression annuelle de 3,3 %.

**Mais, les dépenses réelles ont augmenté sensiblement plus vite, passant de 11,2 à 16,3 milliards de francs, en progression nominale de 4,3 % par an. Surtout, les dépenses réelles d'effectifs de la DGI étaient traditionnellement considérablement plus élevées que les crédits ouverts à ce titre.**

**C'était en effet une caractéristique importante des dépenses d'effectifs de la DGI que cet écart considérable entre les crédits votés en loi de finances et les dépenses effectives.**

Cette particularité venait essentiellement du rattachement en cours d'exercice de « fonds de concours ». Le tableau récapitulatif de l'évolution des coûts budgétaires des effectifs de la direction générale mentionné ci-dessus rend compte de ce phénomène. L'écart porte sur les chapitres indemnitaires. Il s'explique par l'affectation coutumière aux services déconcentrés de la DGI de moyens supplémentaires non retracés en loi de finances initiale, constitutive de dépenses non autorisées par le Parlement.

On se rapportera pour apprécier les détails de ce dossier aux rapports consacrés au budget des services financiers à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances des quatre années écoulées. L'une des sources d'alimentation parallèles des indemnités versées aux agents était constituée par un prélèvement sur le produit du contrôle fiscal effectué sur la base de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 pourtant implicitement abrogée par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. On donne ci-dessous l'évolution entre 1991 et 1998 de la part de cette ressource affectée à la DGI.

**Part affectée au budget de la DGI du prélèvement de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 et répartition entre les différentes catégories de dépenses entre 1991 et 1998**

Nature de dépenses	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
- Indemnités (chapitre 31-94)	2.348,189	2.562,329	2.626,697	2.815,527	2.850,331	2.907,974	2.954,958	3.014,073
- Fonctionnement courant (chapitres 34-95 et 34-98)	583,363	401,997	819,960	803,330	811,550	811,550	811,550	811,550
- Equipement (chapitre 57-90)	156,620	156,620	180,515	179,915	186,595	186,595	186,595	186,595
<b>TOTAL</b>	<b>3.088,172</b>	<b>3.120,946</b>	<b>3.627,172</b>	<b>3.798,772</b>	<b>3.848,476</b>	<b>3.906,119</b>	<b>3.953,103</b>	<b>4.012,218</b>

\* Estimation (Fonctionnement et équipement : 998,145 MF)

Personnel (dépense 1997 + 2 % soit 2.954,958 MF x 1,02 = 3.014,073 MF)

Il en ressort clairement que la DGI était la principale bénéficiaire de ces rattachements.

**Evolution des rattachements aux services financiers du prélèvement de l'article 5 de la loi du 17 août 1948**

	1995	1996	1997	1998	Évolution moyenne 1998/1995
Crédits ouverts	4 133,2	4 190,8	4 237,8	4 428,8	
<i>Progression</i>		1,4 %	1,1 %	4,5 %	2,3 %

Source : *Cour des Comptes. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998.*

Elle en absorbait 93,1 % du montant en 1995 et encore plus de 90 % en 1998.

L'essentiel des rattachements (les  $\frac{3}{4}$ ) était destiné à abonder les indemnités des personnels.

Entre 1991 et 1997, la croissance des ressources supplémentaires procurés à cet effet par le prélèvement sur le produit du contrôle fiscal s'est élevée en moyenne à 3,9 %. Elle a donc été nettement plus rapide que celle des crédits de rémunération affichée en loi de finances initiale qui s'est, elle, établie à 2,6 % l'an en moyenne.

**Il est important d'observer que ces pratiques condamnables ont, depuis le budget pour 1999, été régularisées grâce à la ténacité de votre commission des finances.**

**B. AFFICHAGE ET RÉALITÉ**

**Pour autant, la transparence des coûts n'est pas acquise.**

**Il reste d'abord un écart significatif entre les coûts des missions fiscales de la DGI et les ouvertures de crédits figurant à ce titre dans les lois de finances.**

Etant entendu que les chiffres mentionnés plus haut incluent les charges salariales des agents dont l'activité n'est pas exclusivement à vocation fiscale -il s'agit des missions foncières et domaniales dont le coût en personnel était estimé à 1.396 millions de francs en 1997- et ne peuvent donc servir comme tels pour apprécier les coûts effectifs des missions fiscales de la DGI, ils en sont toutefois une approximation satisfaisante.

Il faut alors souligner que, si depuis 1997, les dépenses réelles sont grossies de la prise en compte de la part patronale de sécurité sociale (cotisations d'assurance-maladie) autrefois inscrite et gérée à partir du budget des charges communes, les lois de finances initiales perpétuent le rattachement des ces crédits à ce dernier budget.

Diverses autres charges sociales associées aux effectifs de la DGI<sup>1</sup> sont en outre financées par le budget des charges communes.

Il faut surtout mettre encore en évidence une dernière très importante source d'écarts. En effet, il n'est pas possible, selon le ministère, d'individualiser la part des charges de pensions civiles versées à partir du budget du ministère (11,2 milliards de francs, soit 11 % des pensions civiles) qui reviennent effectivement aux retraités de la DGI. Cette incapacité est véritablement désarmante au regard des enjeux qui s'attachent à cette donnée.

Compte tenu de la part des effectifs de la DGI dans le total des effectifs du ministère, on peut estimer sans garantie à environ 5 milliards de francs les charges de pension de retraites dues à la DGI, soit près de 30 % des charges liées aux personnels en activité.

### **Surtout, différentes pratiques obscurcissent l'estimation des coûts de la DGI.**

Dans un récent rapport particulier consacré à la fonction publique de l'Etat, la Cour des comptes met en évidence plusieurs anomalies concernant les modalités de gestion des personnels du ministère des finances et, en particulier, de la DGI.

*Elle constate que « les irrégularités relevées dans la gestion des personnels des deux directions procèdent largement de la propension de l'administration des finances à prendre des libertés, notamment en matière budgétaire et comptable, avec les dispositions législatives et réglementaires. Aussi bien pour la gestion des emplois que pour les rémunérations, il y est admis que de simples « décisions ministérielles » puissent se substituer aux actes réglementaires, souvent du niveau du décret en matière de rémunérations, exigés par la législation, voire puissent modifier des autorisations budgétaires relevant de la seule autorité du Parlement. »*

**Ces imputations graves confirment en négatif l'importance de l'intervention mais aussi du contrôle parlementaire, garants essentiels d'un fonctionnement de l'exécutif évitant les errements.**

---

<sup>1</sup> Versements à la Caisse nationale d'allocations familiales.

**Différentes pratiques sont dénoncées qui, toutes, constituent des entorses aux règles budgétaires et financières et induisent des écarts sensibles entre la présentation budgétaire des coûts et leur réalité.**

**Les tableaux d'emplois concernant la direction générale des impôts comportent des inexactitudes récurrentes.**

La Cour relève en particulier :

- « *qu'au motif que les intéressés sont rémunérés par un « salaire », et non par un traitement de droit commun, les postes de conservateurs des hypothèques (354 en 1998) n'apparaissent pas* », ce que, pour sa part, votre rapporteur peut admettre ;

- que les emplois des administrations centrales sont improprement présentés puisque « *selon les tableaux d'emplois, moins d'une dizaine d'agents des services déconcentrés de la DGI devraient être en fonction dans les services centraux de la direction* » alors qu'en « *fait, ils étaient environ 1.680 au 1<sup>er</sup> janvier 1998* » ;

- « *l'absence d'inscription d'emplois budgétaires pour l'embauche d'agents contractuels à durée déterminée, dits rémunérés « sur crédits ».* »

**Les autorisations budgétaires en matière d'emplois ne sont pas respectées.**

La Cour note ainsi que « *l'ensemble des directions et services du ministère des finances s'affranchit largement des dotations en emplois budgétaires votées annuellement par le Parlement, par un recours généralisé à la pratique des « surnombres » par grades.* »

Elle concède que globalement, à quelques exceptions près, le nombre d'agents réellement rémunérés dans chaque corps n'excède pas le nombre total des emplois budgétaires ouverts pour le corps considéré, soulignant que les surnombres se situent, en effet, essentiellement au niveau des grades. Mais cette situation n'en a pas moins pour conséquence, outre de violer l'autorisation par grade donnée par le Parlement, d'induire des dépenses de rémunérations supérieures aux crédits indiciaires budgétés. Il s'agit, pratiquement toujours, d'utiliser un emploi budgétaire d'un grade inférieur pour payer une rémunération afférente à un grade supérieur.

Ainsi, environ 20 % des emplois budgétaires « *gagent* » des surnombres, autrement dit servent à rémunérer des agents, généralement du même corps, mais d'un grade supérieur à celui de l'emploi budgétaire considéré.

Au 31 décembre 1997, pour les personnels du réseau de la DGI, on comptait, par exemple, près de 9.000 agents rémunérés dans le grade d'agent principal de constatations ou d'assiette de deuxième classe de plus que la dotation de 6.882 emplois budgétaires autorisés, pour ce grade, par la loi de finances.

Le tableau ci-dessous récapitule les écarts observés s'agissant du corps des agents de constatation d'assiette de la DGI.

**Les surnombres dans le corps des agents de constatation d'assiette**

<b>Grades</b>	<b>Autorisation parlementaire pour 1998</b>	<b>Autorisation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au 1<sup>er</sup> janvier 1998</b>
ACAP 1 <sup>(1)</sup>	3.368	7.266
ACAP 2 <sup>(1)</sup>	6.870	15.737
ACA	26.233	13.445
Total ACA	36.471	36.448

*(1) Agents de constatation d'assiette de première et de deuxième classe*

*Source : Direction générale des impôts*

Il apparaît ainsi que sans modifier significativement le nombre total d'emplois du corps, les surnombres « autorisés » par décisions ministérielles pour les deux grades supérieurs, d'agent principal de première et deuxième classes, ont fait plus que doubler les dotations d'emplois ouvertes par la loi de finances, majorées respectivement de 116 % et 129 %.

**Ces écarts résultent d'une série de « plans sociaux » destinés à améliorer la situation des personnels.**

La Cour rappelle que « depuis la fin des années 1970, le ministère des finances a fait bénéficier ses personnels de mesures de promotion, annuelles ou pluriannuelles, dérogatoires par rapport, à la fois, au droit commun des statuts de la fonction publique et aux mesures générales applicables à l'ensemble des personnels de l'Etat. Ces plans successifs, strictement internes au ministère, n'ont jamais fait l'objet d'une information à l'extérieur du ministère ».

Ces plans se sont traduits principalement par un pyramidage des corps configuré en marge des dispositions statutaires. Son effet direct est la pratique des surnombres.

La situation est la suivante :

*« - en 1992, le pyramidage du grade de contrôleur principal de la DGI a été fixé à 26,6 % de l'effectif du corps, alors que le statut prévoyait un pourcentage de 15 % ;*

*- en 1997, le pyramidage du corps des agents de recouvrement a été de 20,3 % pour le grade d'agent de recouvrement principal de première classe et de 48,5 % pour celui d'agent de recouvrement principal de deuxième classe, alors que les pourcentages statutaires étaient de 10 et 25 % ;*

*- à la fin de l'année 1997, le pyramidage du grade de contrôleur des impôts de première classe a été de 38 %, alors que le décret statutaire, pourtant récent, prévoyait 25 % . »*

Les conséquences de ces irrégularités sont les suivantes :

- L'accélération de la progression des agents vers les grades supérieurs de leurs corps a sans doute facilité la gestion des carrières dans l'immédiat, mais en provoquant de nouvelles difficultés à moyen terme.

Aussi, des générations nombreuses d'agents de catégorie C déjà classées à l'échelle 5 plafonnent au sommet du grade intermédiaire.

- *« Les plans engendrent des surcoûts non négligeables, que le ministère ne parvient à absorber qu'en recourant à des facilités difficilement envisageables dans tout autre ministère, du moins sans l'autorisation expresse du contrôleur financier, notamment le gonflement des crédits de « lignes souples ».*

*Pour le seul réseau de la direction des impôts, et pour la seule année 1999, le surcoût direct annuel des décisions ministérielles peut être évalué à environ 247 millions de francs. S'y ajoute l'incidence sur les dépenses de pensions, qui n'a pas été chiffrée par la direction du budget. »*

La « ligne souple » intitulée « ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels », est, théoriquement, destinée à permettre de pallier les imprécisions tenant aux modes traditionnels d'évaluation des crédits nécessaires au paiement des rémunérations principales.

Les crédits de rémunérations principales sont en effet évalués sur la base d'un indice moyen affecté à chaque emploi autorisé en loi de finances. La dépense réelle peut être différente pour plusieurs raisons : influence des temps partiels, écart des agents avec l'indice moyen, changements de situation statutaire, départs en retraite, etc.

Les surnombres ont provoqué une hausse importante de cette ligne souple -qui a aussi partiellement été causée par le développement du temps partiel.

Le montant du total des lignes souples a atteint 1.460 millions de francs en 1998. Exprimé par rapport aux crédits indiciaires, il a évolué comme suit :

1983	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,1 %	2,7 %	2,4 %	4 %	4,3 %	5,6 %	6,4 %	6,6 %

Pour la DGI, les effets des principales composantes des lignes souples ont été évalués à 2,6 % pour les mesures ministérielles non traduites en loi de finances, 1,6 % pour le surcoût dû aux temps partiels et 3,6 % pour l'écart entre les indices moyens et les indices réels.

L'on ne peut dès lors que s'associer à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle :

*« Le montant des lignes souples des services financiers a atteint un niveau tout à fait excessif qui met en cause la transparence de l'autorisation parlementaire. »*

**Il faut alors déplorer la persistance d'importants écarts entre la présentation budgétaire et la réalité des coûts qui constitue une anomalie budgétaire qu'il convient de corriger au plus vite.**

## **II. DES MOYENS CONSTITUÉS MAJORITAIREMENT DE RESSOURCES HUMAINES**

Par leur place dans les crédits alloués à la DGI et par leur caractère déterminant dans l'exercice des missions, les effectifs de la DGI font de celle-ci une administration reposant essentiellement sur les ressources humaines.

Cette situation comporte pour la DGI des conséquences considérables en termes de gestion de ses moyens.

### ***A. LA PLACE DES EFFECTIFS DANS LE BUDGET DE LA DGI***

L'objet des crédits ouverts pour 1999 aux services déconcentrés de la DGI reflète la situation d'ensemble du ministère : 80 % d'entre eux correspondent à des dépenses de personnel, 18,5 % à des moyens de fonctionnement, le reliquat, soit 263,7 millions de francs d'autorisations de programme, à des dépenses en capital.

Cette présentation des coûts, qui doit être complétée par la prise en compte de charges qu'elle ne récapitule pas, fait en outre apparaître la place importante qu'occupent les indemnités dans les rémunérations des agents et doit être mise en relation avec la variation des effectifs.

#### **1. Des coûts à compléter par la prise en compte d'un niveau de charges sociales que la présentation budgétaire situe à un niveau artificiellement bas**

Les charges sociales effectives sont constituées des dépenses de pension, des cotisations employeur et des prestations sociales.

**La modicité des dépenses de charges sociales mentionnées dans le tableau ci-avant est pour une part significative attribuable aux caractéristiques rappelées plus haut.**

La réintégration des **charges de pension** qui constituent en quelque sorte et pour l'essentiel la « part patronale » dans la fonction publique entraîne un accroissement du ratio charges sociales/dépenses d'effectifs de de 9,8 à 30,9 %.

On notera au passage que la « part-fonctionnaire » du financement des pensions, n'est pas individualisable puisqu'elle est intégrée aux dépenses de rémunération et fait l'objet d'une retenue à hauteur de 7,85 % du traitement brut des agents qu'il faut déduire pour apprécier leur rémunération nette. L'ensemble des retenues opérées sur les traitements de la fonction publique dans la ligne 501 de recettes non fiscales du budget de l'Etat (27,2 milliards de francs en 1999) est en outre l'objet d'une agrégation qui paralyse toute velléité d'évaluer un aspect important du régime indemnitaire des agents de l'Etat.

**La « part-Etat » des cotisations sociales** concerne le risque maladie et la branche famille. Ces dernières dépenses ne sont pas individualisées. Elles sont agrégées dans un chapitre du budget des charges communes (9,6 milliards de francs en 1998).

La « part-Etat » des **cotisations d'assurance-maladie** qui constitue bien une charge sociale est quant à elle égale à 9,7 % de la rémunération principale.

Elle ne figure pas dans les crédits initiaux des ministères mais figure dans un chapitre particulier des « charges communes » (33-90). Cependant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997 les crédits correspondants sont transférés en gestion à chaque ministère ce qui permet d'en apprécier le montant. Avec un peu plus de 1 milliard de francs en 1997, cette cotisation représente une part importante des dépenses de charges sociales de la DGI (67 % environ).

On observera à ce stade que les indemnités versées aux agents de la DGI n'étant pas soumises à cotisation, le taux effectif de cotisation d'assurance maladie que supportent le total de leurs rémunérations d'activités s'élève à 7,3 %.

Les cotisations ainsi versées représentent 4,6 % de l'ensemble des cotisations supportées par l'Etat à ce titre alors que les dépenses de rémunération d'activité de la DGI s'élève à 4,9 % du total des dépenses de cette catégorie des budgets civils.

**Les prestations sociales** dont le versement au profit des agents de la DGI peut être identifié à partir du « bleu » budgétaire s'élèvent, en loi de finances pour 1999, à 422,5 millions de francs. Elles se décomposent en prestations sociales réglementaires et en prestations sociales facultatives. Comme seuls 10,1 millions parmi les 748 millions de francs de prestations facultatives sont imputés dans le « bleu » aux agents de la DGI, il est manifeste que le chiffre qui figure dans ce document budgétaire ne rend pas compte des charges sociales associées aux effectifs de la direction générale des impôts. Sur la base de l'importance relative de ses effectifs, un montant de 329,4 millions de francs peut être conventionnellement ajouté aux charges identifiées.

**Il en résulte un niveau de prestations sociales de l'ordre de 752 millions de francs, soit plus de 9.500 francs par agent en moyenne.**

Au total, une présentation plus fidèle des charges sociales effectives imputables à la DGI pourrait conduire à les évaluer à quelques 7 milliards de francs.

**Par rapport au tableau ci-dessus, elle renchérit les coûts de la DGI qui s'élevaient à 21,7 milliards contre les 16,3 milliards qui y sont mentionnés.**

## **2. La place importante des indemnités dans la masse salariale de la DGI**

On a vu qu'un motif d'écart entre les dépenses de charges sociales et les rémunérations d'activité résultait de la structure de ces dernières marquées par la place très importante qu'y occupent les indemnités. **Il s'agit là d'une caractéristique majeure du mode de rémunération des agents de la DGI.**

En loi de finances initiale pour 1999 qui présente l'intérêt d'intégrer les fonds de concours qui, auparavant, n'étaient rattachés qu'en gestion, ces indemnités représentent près du tiers du montant des crédits de rémunération directe d'activité. Leur part relative dans la rémunération brute des agents hors charges sociales s'est constamment accrue. En 1988, les indemnités s'élevaient à 20,3 % du total de la masse des rémunérations ; en 1992, cette proportion était de 24,4 % ; en 1997, de 24,7 %.

**La croissance de ces dépenses a été particulièrement rapide. Elle s'est élevée à 5,9 % en moyenne annuelle au cours de la période ici examinée contre 3,3 % pour les crédits inscrits en loi de finances initiale au titre des rémunérations principales.**

Les indemnités versées aux agents de la DGI constituent ainsi 48 % des indemnités versées aux agents titulaires du ministère.

Cette situation est ainsi décrite par la Cour des Comptes <sup>1</sup> :

*« Le système de rémunérations accessoires des agents de la DGI ... se caractérise par sa diversité et sa complexité. Celle-ci résulte du foisonnement et de l'empilement d'avantages institués par des décisions de formes juridiques diverses qui se sont accumulées au cours des cinquante dernières années. C'est aussi le produit de l'histoire : certaines modalités de*

---

<sup>1</sup> Rapport particulier consacré à la fonction publique de l'Etat. Décembre 1999.

*rémunération ont une origine ancienne qui leur donne, dans une administration moderne, un caractère quelque peu anachronique.*

*En ce qui concerne les agents de la DGI, une soixantaine d'indemnités différentes ont été dénombrées. »*

Votre rapporteur a eu souvent l'occasion de s'interroger sur la régularité juridique des régimes indemnitaires appliqués au sein du ministère.

Il observe que ses interrogations n'étaient pas sans fondement.

Il prend acte de la déclaration du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie effectuée au Sénat le mardi 7 décembre 1999 à l'occasion de l'examen du budget dont il est le rapporteur spécial pour la commission des finances du Sénat.

*« Au nom de ce même principe de transparence, et ceci est à mes yeux une réforme essentielle, je fixe aussi pour 2001 l'objectif de doter les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des textes permettant d'assurer la clarification juridique des régimes indemnitaires des agents. Je l'ai annoncé aux organisations syndicales lors d'un comité technique paritaire ministériel le 17 septembre dernier et j'entends que l'année 2000 soit aussi consacrée à cette action essentielle.*

*A ce titre, j'ai demandé que les régimes indemnitaires, tout en tenant compte des spécificités et métiers divers du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, soient revus en respectant deux objectifs et en s'appuyant sur trois principes et une méthode.*

*Deux objectifs généraux, tout d'abord.*

*1<sup>er</sup> objectif : refonder juridiquement ces régimes dans l'esprit de la circulaire signée par les directeurs du budget et de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation le 1<sup>er</sup> octobre dernier et parue au journal officiel.*

*En effet, les indemnités actuelles sont fondées en règle générale sur des principes énoncés dans des textes des années 50 et parfois juridiquement fragiles, ce qui peut aller à l'encontre des intérêts de tous et en premier lieu des agents.*

*2<sup>ème</sup> objectif : ces textes doivent contribuer à assurer au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, une gestion dynamique et équitable de ses personnels, en mettant en place des dispositifs simples, transparents et justes.*

*Trois principes ensuite que je me contenterai d'énumérer devant vous :*

*- les agents du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie doivent être assurés du maintien du niveau actuel moyen de leurs rémunérations par corps et par grade ;*

*- en cas de besoin, des dispositifs de garantie individuelle devront être envisagés pour les agents qui seraient susceptibles de subir une perte de revenus ;*

*- la fiscalisation des indemnités doit bien entendu être la règle générale dans le cadre des dispositions de droit commun. Comme tout salarié, et comme dans d'autres ministères, en application de l'article 81 du code général des impôts, les agents du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie peuvent percevoir certaines indemnités destinées à couvrir des frais inhérents à leur fonction ou leur emploi et à ce titre exonérées de l'impôt sur le revenu. Je demande néanmoins que toutes les indemnités de ce type fassent l'objet d'un examen rigoureux au regard des critères définis par le CGI, et ceci dès les revenus 2000.*

*La méthode enfin. Après une analyse exhaustive de la situation actuelle, les textes seront définis en liaison avec les organisations syndicales dont j'ai rappelé tout à l'heure qu'elles avaient été informées du lancement de ce projet. »*

**Votre rapporteur appelle de ses vœux une pleine et entière information de la commission des finances du Sénat sur le processus de définition des régimes indemnitaires de la DGI mais aussi des autres directions du ministère.**

Il fonde cette demande sur la nécessité de l'instauration concrète d'un contrôle externe de source parlementaire sur les administrations à l'image des pratiques étrangères mises en évidence par le rapport Lépine.

Il le fonde également sur les dysfonctionnements constatés par la Cour des comptes en ces termes :

*« Davantage encore que dans les autres ministères, la règle selon laquelle une indemnité ne peut être instituée que par une loi ou un décret n'est pas respectée au ministère des finances.*

*En ce qui concerne les agents de la direction générale des impôts, la situation est encore plus claire puisqu'aucune indemnité spécifique, à l'exception de celles versées aux agents des hypothèques et du cadastre, n'a un fondement convenable ».*

*« L'administration invoque d'ailleurs l'absence de référence réglementaire pour faire débouter par les tribunaux les agents qui se plaignent de leurs primes. Le Conseil d'Etat a jugé en effet que la prime de rendement de la DGI n'ayant pas été créée par décret n'ouvrait aucun droit.*

*Le défaut de fondement juridique se double du défaut de publication des dispositions en vigueur ; celles-ci sont prises sans contreseing du ministre de la fonction publique, qui en sa qualité de ministre chargé de leur application, doit signer tous les textes indemnitaires, y compris ceux qui fixent les taux. »*

L'on aurait pu attendre de la place importante et de la diversification des indemnités dans le régime de rémunérations des agents une source de marges de manoeuvre pour piloter le réseau.

De fait, certaines facilités ont pu être trouvées pour rendre plus attractives des affectations territoriales peu prisées des agents. Tel a été le cas avec la nouvelle bonification indiciaire qui a été utilisée pour attirer les personnels en région parisienne ou dans le département des Alpes-Maritimes puisque sur 14.017 emplois auxquels elle est attachée, 13.437 sont implantés dans cette zone.

Cependant, cette utilisation est restée exceptionnelle et la Cour des Comptes a pu juger que *« s'expliquant largement par l'histoire, le système de rémunérations accessoires qui en résulte contribue à figer les structures et l'allocation des ressources humaines. La fusion de recettes ou de centres, rendue possible et souhaitable par l'évolution des missions ou des priorités, peut aussi se heurter à ce type d'obstacle ».*

La Cour poursuit en indiquant que *« le caractère très composite des régimes de rémunérations accessoires des agents de la DGI et du Trésor public, rend difficile la formulation d'une appréciation sur leur cohérence avec l'évolution des missions et des priorités de ces deux administrations ».*

Elle souligne encore les effets pervers d'un système qui « flèche » les carrières vers des emplois qui ne correspondent pas toujours aux priorités fonctionnelles de la DGI.

Elle cite en particulier *« le régime particulièrement favorable réservé à la DGI à la branche comptable. Les modalités de rémunérations des receveurs et les avantages annexes (indice pension, exonérations fiscales, notamment) qui y sont attachés sont tels que ces emplois constituent à chaque niveau des débouchés pour des titulaires de grades supérieurs ».* Elle met surtout en évidence *« les avantages considérables consentis aux conservateurs des hypothèques qui orientent à tous les niveaux les meilleurs éléments vers ces emplois en fin de carrière. Ce décalage entre la hiérarchie des*

*rémunérations et celle des fonctions paraît difficilement compatible avec la valorisation des responsabilités correspondant aux priorités fonctionnelles de la DGI, même en tenant compte d'éventuelles responsabilités inhérentes aux fonctions ».*

Enfin, elle juge : *« qu'un inconvénient, plus général, porte sur l'absence de lisibilité, y compris pour les bénéficiaires, des systèmes de rémunérations accessoires. Ceux-ci, pour être efficaces en termes de gestion des ressources humaines, doivent être compréhensibles quant à leurs modalités mais aussi quant à leurs objectifs. Ce n'est assurément pas le cas en ce qui concerne la DGI et le Trésor public »*

Elle dénonce alors : *« une complexité voire une opacité, qui prive ces administrations de la possibilité de mettre en œuvre une politique de rémunération volontariste, au service de leurs objectifs et de leurs priorités ».*

Il est aussi notable que la place faite dans les régimes indemnitaires à la manière de servir ait été considérablement réduite puisque la modulation des indemnités en fonction de la manière de servir a été supprimée après le conflit social de 1989 pour l'ensemble des agents de catégorie B et C du ministère des finances si bien qu'à la direction générale des impôts, la modulation ne concerne plus que les cadres supérieurs du réseau et les agents de catégorie A en fonction à la direction. Les modulations affectant les directeurs et receveurs divisionnaires sont rares, celles affectant les primes des inspecteurs principaux très modestes.

## **B. ÉVOLUTION DES SALAIRES, ÉVOLUTION DES EFFECTIFS**

Les évolutions salariales doivent être rapprochées de celles des effectifs.

### **Evolution des effectifs de la DGI**

<b>EFFECTIFS</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>I - Effectifs budgétaires</b>						
Catégorie A	18.197	18.497	18.483	18.439	18.439	18.436
Catégorie B	22.375	22.972	23.161	22.952	23.179	23.104
Catégories C et D	39.855	39.755	38.820	37.532	37.705	37.158
Contractuels	278	262	138	137	137	137
<b>TOTAL I</b>	<b>80.705</b>	<b>81.486</b>	<b>80.602</b>	<b>79.060</b>	<b>79.460</b>	<b>78.835</b>
II - Surnombres autorisés (détail ci-dessous)	552	454	454	754	554	454
<b>III - Effectifs autorisés</b>	<b>81.257</b>	<b>81.940</b>	<b>81.056</b>	<b>79.814</b>	<b>80.014</b>	<b>79.289</b>
<b>IV - Effectifs autorisés (1) à</b>		<b>79.533</b>	<b>79.524</b>	<b>79.814</b>	<b>80.014</b>	<b>79.289</b>

périmètre constant						
--------------------	--	--	--	--	--	--

(1) En neutralisant l'incidence au transfert des agents à la DGDDI.

Entre 1991 et 1997, la réduction des effectifs de la DGI a atteint 1.879 unités et les dépenses de personnel se sont accrues de 3,9 % l'an. Mais, compte tenu des emplois transférés à la DGDDI<sup>1</sup>, les effectifs budgétaires se sont en fait accrus de 528 emplois. Toutefois, depuis 1997 un mouvement de diminution des emplois peut être observé. Leur nombre est, pour 1999, de 78.448 soit une baisse de 1.181 emplois en trois ans.

Au total, en neutralisant l'effet mécanique des transferts d'emplois à la DGDDI, les effectifs de la DGI sont restés remarquablement stables entre 1991 et 1999 mais enregistrent depuis 1997 une diminution, variable d'une année à l'autre, mais concernant en moyenne annuelle 0,4 % des effectifs.

C'est ce que confirment les analyses de la Cour des Comptes portant sur une période légèrement différente.

Elle relève en ce sens qu'entre 1990 et 1998, les emplois des corps de la DGI ont diminué de 1,86 %, passant de 79.645 emplois en 1990 à 78.165 en 1998, mais que, corrigée des transferts d'emplois intervenus au profit de la direction générale des douanes et des droits indirects (2.407 emplois), leur évolution se caractérise également par une légère hausse, de 1,16 %.

Quant aux effectifs réels rémunérés elle confirme que leur évolution, sur la même période 1990-1998, se traduit par une réduction apparente de 2,1 % pour le réseau de la DGI, mais ne tenant pas compte des transferts d'agents à la DGDDI, à la suite d'une nouvelle répartition des compétences.

Elle conclut en ces termes :

*« Comme pour la part restée prédominante des agents d'exécution, cette évolution des effectifs contraste avec le développement concomitant de l'informatique, même s'il est vrai que certaines fonctions assurées par les deux réseaux ont pris une ampleur nouvelle.... »*

**La structure des effectifs des services déconcentrés de la DGI est en effet caractérisée par la place importante qu'y occupent les personnels de catégories C et, autrefois, D.**

---

<sup>1</sup> Le transfert à la direction générale des impôts et des droits indirects (DGDDI) de 2.407 emplois est intervenu, pour 875 d'entre eux à l'occasion de la loi de finances pour 1994, et pour 1.532 à travers la loi de finances pour 1995.

En 1992, près de la moitié des effectifs relevaient de ces catégories ; 27,7 % appartenaient à la catégorie B et environ 22,5 % à la catégorie A.

Depuis, les différents plans de requalification des personnels ont entraîné une modification de la structure des emplois. Les effectifs appartenant aux catégories A et B représentent désormais respectivement 23,4 et 26,8 %, soit une légère progression de leur part globale dans l'ensemble des effectifs tandis que les emplois de catégorie C atteignent 47 % du total.

Cette restructuration des emplois a exercé un effet sur l'augmentation de la masse salariale des services déconcentrés de la DGI. Mais, son impact a été limité par rapport à celui des accroissements enregistrés par la rémunération par tête. Celle-ci s'est accrue sur un rythme de l'ordre de 3,4 % par an.

**La structure des emplois de la DGI pose un problème que la Cour des Comptes évoque en ces termes.**

*« Ce poids très important des agents d'exécution... est une caractéristique essentielle. S'agissant de domaines d'activité administrative largement ouverts à l'automatisation des tâches d'exécution, l'évolution technologique ne paraît pas avoir été suffisamment anticipée dans les politiques de recrutement. La moyenne d'âge des agents de catégorie C est inférieure à celle des agents de catégorie A et les recrutements dans la première catégorie sont restés nombreux jusqu'à une période récente ».*

Cette dernière observation doit cependant être tempérée par les perspectives de cessations d'activité qui s'attachent aux caractéristiques de la démographie des agents.

Celles-ci ont été précisées par une projection réalisée dans le cadre de la « mission 2003 ».

Les flux de sorties qui avoisinent en 1999 les 1.700, passeraient en l'an 2000 à 1.800 et progresseraient régulièrement jusqu'en 2005.

Ils deviendraient très importants à partir de 2006.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1688	1690	1792	1804	2012	2139	2265	2643	3037	3355	<b>3447</b>	3431	3411	3395	3328	3243

(Source : étude INSEE pour la DPMA)

Ainsi en faisant l'hypothèse - complètement théorique - de recrutements nuls, les emplois d'agents A passeraient de 18 500 en 1998 à 8 800 en 2013, ceux de B de 23 500 à 11 000, de C de 40 000 à 21 500.

Cela signifie que les départs à la retraite affecteraient d'ici à 2013 la moitié des effectifs actuels.

<b>DGI (à taux de remplacement O)</b>	<b>1998</b>	<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Cadres A	18 919	16 789	13 474	9 497
Cadres B	24 084	21 379	17 093	12 000
Cadres C	40 889	36 738	31 080	23 138
Total	83 892	74 906	61 047	44 635

**A l'évidence, ces départs massifs en retraite susciteront une charge de pensions très lourde. Mais ils sont aussi l'occasion d'ajustements qu'il convient de saisir.**

### **III. LA PRÉGNANCE DES PROBLÈMES DE GESTION DES PERSONNELS : LA QUESTION DE L'IMPLANTATION TERRITORIALE DES EFFECTIFS**

Hors effectifs appartenant à des structures nationales -administration centrale ou directions à compétence nationale- les personnels de la DGI sont affectés à des structures territoriales.

La déconcentration des services fiscaux est évidemment le résultat d'une logique d'action de la DGI impliquant un déploiement territorial des moyens.

Cette organisation peut se recommander en principe d'un certain nombre de justifications toutes liées à une préoccupation de bonne gestion de l'impôt.

En pratique, la répartition territoriale des services de la DGI et leur fonctionnement concret interdisent de tirer tous les bénéfices de la dissémination territoriale des services.

Hors structures nationales -administration centrale ou directions à compétence nationale- les services de la DGI sont affectés à des structures territoriales.

## A. L'ÉCHELON RÉGIONAL

Les directions à compétence régionale sont au nombre de 21.

On rappelle qu'elles ont pour l'essentiel des compétences de gestion, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle, des missions de traitement de l'information exercées dans le cadre des 16 centres régionaux d'informatique, des missions foncières et l'exercice du contrôle fiscal dans les affaires importantes. Celles-ci concernent la vérification des entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 et 400 millions de francs ainsi que des groupes régionaux.

Les directions régionales regroupent **5.545 emplois** budgétaires <sup>1</sup> répartis comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Situation des directions à compétence régionale

Directions régionales	A	B et C	Total	Population en milliers	Valeur ajoutée brute (% du plafond national)
Prov. Alpes Côte d'Azur	208	300	508	4.428	6,8
Basse Normandie	41	33	74	1.412,6	2,1
Bourgogne	66	120	186	1.623,9	2,4
Franche Comté	38	29	67	1.113,3	1,7
Midi-Pyrénées	89	70	159	2.494,3	3,6
Aquitaine	116	243	359	2.866,4	4,3
Languedoc-Roussillon	83	77	160	2.221,4	2,9
Bretagne	89	73	162	2.846,9	4
Pays de la Loire	147	408	555	3.139,9	4,6
Centre	101	219	320	2.433,1	3,8
Champagne-Ardenne	61	235	296	1.352,5	2,2
Lorraine	83	61	144	2.311,6	3,4
Nord Pas-de-Calais	144	251	395	3.994,9	5,5
Auvergne	55	264	319	1.315,4	1,8
Alsace	87	235	322	1.677,9	2,9
Rhône Alpes	255	291	546	5.564,4	9,4
Région Ile-de-France	45	46	91	10.977,6	29,2
Haute Normandie	72	170	242	1.776,9	3
Picardie	68	185	253	1.855,2	2,7
Poitou Charentes	84	254	338	1.619,2	2,3
Limousin	24	25	49	718,9	1
<b>TOTAL</b>	<b>1.956</b>	<b>3.589</b>	<b>5.545</b>		<b>100</b>

<sup>1</sup> 2.489 hors effectifs des centres régionaux informatiques de la DGI..

Les emplois des directions régionales se caractérisent par une proportion relativement élevée d'agents de catégorie A avec plus du tiers du total des emplois (35 %). Cette situation résulte de la nature des missions des services régionaux.

**Le tableau ci-dessus ne permet pas d'appréhender le panorama d'ensemble de la densité régionale de l'administration fiscale.**

Il comporte un premier biais en ce sens qu'il ne recense pas les moyens des directions intervenant dans la région Île-de-France que sont les Directions des vérifications de l'Ile-de-France et l'Agence comptable des impôts de Paris ce qui explique le sous-dimensionnement apparent du dispositif dans cette région.

Il faut en outre retrancher des effectifs mentionnés ceux qui exercent des activités non fiscales et y rajouter les interventions réalisées en région par les services nationaux.

Il faut enfin et surtout tenir compte des effectifs rattachés aux directions départementales -v. infra- qui, beaucoup plus nombreux, sont variables et concourent à l'implantation régionale des services.

**En revanche, la répartition des effectifs par direction régionale est significative de l'intensité relative des moyens consacrés aux missions spécifiques des entités régionales de la DGI.**

Une fois éliminées les distorsions tenant à la situation particulière de la Région Ile-de-France et aux implantations des centres régionaux informatiques (CRI) - v. tableau ci-dessous pour les chiffres corrigés de cet effet relatifs aux directions régionales où sont implantées ces centres - il apparaît que des écarts importants existent entre les directions régionales au regard du niveau de leurs effectifs.

**Effectifs corrigés des directions régionales où sont implantés des CRI**

PACA	321
Bourgogne	97
Nord -Pas de Calais	220
Picardie	90
Champagne-Ardenne	83
Haute-Normandie	99
Alsace	117
Centre	132
Auvergne	77
Aquitaine	187
Poitou-Charente	104
Pays de la Loire	166
Rhône-Alpes	375

Les directions régionales peuvent être classées en fonction du nombre de leurs effectifs dans les différentes catégories suivantes :

<b>Catégorie 1</b>		
Directions régionales dont les effectifs dépassent 300 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>En % du total<sup>1</sup></b>
Rhône-Alpes	375	13
PACA	321	11,1
<b>Effectifs totaux</b>	<b>696</b>	<b>24,1</b>

<b>Catégorie 2</b>		
Directions régionales dont les effectifs sont compris entre 200 et 250 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>en % du total</b>
Nord-Pas-de-Calais	220	7,6
<b>Effectifs totaux</b>	<b>220</b>	<b>7,6</b>

<b>Catégorie 3</b>		
Directions régionales dont les effectifs sont compris entre 150 et 200 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>en % du total</b>
Aquitaine	187	6,5
Pays-de-la-Loire	166	5,8
Bretagne	162	5,8
Languedoc-Roussillon	160	5,6
Midi-Pyrénées	159	5,6
<b>Effectifs totaux</b>	<b>834</b>	<b>29,3</b>

<sup>1</sup> Hors Ile-de-France, Corse et CRI.

<b>Catégorie 4</b>		
Directions régionales dont les effectifs sont compris entre 100 et 150 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>en % du total</b>
Lorraine	144	5
Centre	132	4,5
Alsace	117	4,1
Poitou-Charentes	104	3,6
<b>Effectifs totaux</b>	<b>497</b>	<b>17,2</b>

<b>Catégorie 5</b>		
Directions régionales dont les effectifs sont compris entre 50 et 100 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>en % du total</b>
Haute-Normandie	99	3,4
Bourgogne	97	3,4
Picardie	90	3
Champagne-Ardenne	83	2,8
Auvergne	77	2,5
Basse-Normandie	74	2,4
Franche-Comté	67	2,2
<b>Effectifs totaux</b>	<b>587</b>	<b>19,7</b>

<b>Catégorie 6</b>		
Directions régionales dont les effectifs sont inférieurs à 50 unités		
	<b>Niveau</b>	<b>en % du total</b>
Limousin	49	
<b>Effectifs totaux</b>	<b>49</b>	<b>2,1</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>2.883</b>	<b>100</b>

La répartition des personnels des directions régionales traduit à la fois une forte concentration dans quelques régions et une dispersion des moyens beaucoup plus limités dans les autres.

Les deux directions régionales de Rhône-Alpes et PACA comportent chacune des effectifs nettement plus nombreux que la direction régionale du Nord-Pas-de-Calais qui leur succède sous ce rapport. Ces trois directions regroupent plus de 30 % des effectifs totaux.

Avec les cinq directions régionales dont les effectifs sont supérieurs à 150 unités (catégorie 3), les directions des catégories 1 et 2 rassemblent 61 % du total des moyens humains.

Les 12 autres directions régionales n'en regroupent que 49 %.

Cette répartition des personnels des directions régionales peut être mise en regard de deux séries d'indicateurs significatifs des missions des directions régionales.

Une partie de celles-ci consiste à assurer différentes tâches de gestion concernant en particulier les effectifs en service dans chaque région. Il est donc intéressant de rapprocher les personnels de chaque direction régionale (exprimés en % du total) avec les personnels de la DGI dans chaque région.

**Rapprochement des personnels de chaque direction régionale  
avec les personnels de la DGI dans chaque région**

*(en % du total)*

<b>A</b>		<b>B</b>	
	<b>Effectifs des directions régionales</b>	<b>Effectifs de la DGI</b>	<b>Ecart (A - B)</b>
<b>Catégorie 1</b>			
Rhône-Alpes	13	12,1	+ 0,9
PACA	11,1	10,9	+ 0,2
Sous-total	24,1	23,0	+ 1,1
<b>Catégorie 2</b>			
Nord-Pas-de-Calais	7,6	6,8	+ 0,8
Sous-total	7,6	6,8	+ 0,8
<b>Catégorie 3</b>			
Aquitaine	6,5	6,6	- 0,1
Pays-de-la-Loire	5,8	6,2	- 0,4
Bretagne	5,8	5,9	+ 0,1
Languedoc-Roussillon	5,6	5,3	+ 0,3
Midi-Pyrénées	5,6	5,8	- 0,2
Sous-total	29,3	29,8	- 0,5
<b>Catégorie 4</b>			
Lorraine	5	4,3	+ 0,7
Centre	4,5	5,3	- 0,8
Alsace	4,1	3,1	+ 1
Poitou-Charentes	3,6	3,8	- 0,2
Sous-total	17,2	16,5	+ 0,7

<b>Catégorie 5</b>			
Haute-Normandie	3,4	3,3	+ 0,1
Bourgogne	3,4	3,7	- 0,3
Picardie	3	3,6	- 0,6
Champagne-Ardenne	2,8	3,1	- 0,3
Auvergne	2,5	3	- 0,5
Basse-Normandie	2,4	3,1	- 0,7
Franche-Comté	2,2	2,4	+ 0,2
Sous-total	19,7	22,2	- 2,5
<b>Catégorie 6</b>			
Limousin	2,1	1,7	+ 0,4
Sous-total	2,1	1,7	+ 0,4

<sup>(1)</sup> *Hors effectifs des directions régionales, CRI, Ile-de-France, Corse et DOM.*

Le tableau ci-dessus, qui reste très fruste,<sup>1</sup> ne permet pas de conclure à l'existence de taux d'encadrement manifestement divergents entre régions.

Des écarts existent mais qui restent limités et peuvent tenir à l'inégale lourdeur des autres missions des directions régionales.

Pour ces derniers, il est utile de rapprocher la répartition des emplois dans les différentes directions régionales et celle des groupes d'entreprises dans les régions.

---

<sup>1</sup> *Il ne tient pas compte en particulier de la proportion des agents des directions régionales qui sont affectés aux tâches de contrôle fiscal ou de contentieux.*

**Rapprochement de la répartition des emplois des directions régionales et des groupes d'entreprises par région <sup>(2)</sup>**

<b>A</b>		<b>B</b>	
	<b>Emplois en % du total</b>	<b>Nombre de groupes en % du total</b>	<b>Ecart A - B</b>
<b>Catégorie 1</b>			
Rhône-Alpes	13	19,8	- 6,8
PACA	11,1	7,3	+ 3,8
<b>Sous-total</b>	<b>24,1</b>	<b>27,1</b>	<b>- 3</b>
<b>Catégorie 2</b>			
Nord-Pas-de-Calais	7,6	8,8	- 1,2
<b>Sous-total</b>	<b>7,6</b>	<b>8,8</b>	<b>- 1,2</b>
<b>Catégorie 3</b>			
Aquitaine	6,5	4,5	+ 2
Pays de la Loire	5,8	8,4	- 2,6
Bretagne	5,8	6,4	- 0,6
Languedoc-Roussillon	5,6	4,2	+ 0,6
Midi-Pyrénées	5,6	4,2	+ 0,6
<b>Sous-total</b>	<b>29,3</b>	<b>25,7</b>	<b>+ 3,6</b>
<b>Catégorie 4</b>			
Lorraine	5	3,9	+ 1,1
Centre	4,5	4,1	+ 0,4
Alsace	4,1	4,8	- 0,7
Poitou-Charentes	3,6	3,3	+ 0,3
<b>Sous-total</b>	<b>17,2</b>	<b>16,1</b>	<b>+ 1,1</b>

<b>Catégorie 5</b>			
Haute-Normandie	3,4	3,3	+ 0,1
Bourgogne	3,4	4	- 0,6
Picardie	3	3,1	- 0,1
Champagne-Ardenne	2,8	3,3	- 0,3
Auvergne	2,5	2,1	+ 0,4
Basse-Normandie	2,4	2,5	- 0,1
Franche-Comté	2,2	3	- 0,8
<b>Sous-total</b>	<b>19,7</b>	<b>21,3</b>	<b>- 1,6</b>
<b>Catégorie 6</b>			
Limousin	2,1	1,1	+ 1
<b>Sous-total</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>	<b>+ 1</b>

(2) Hors DOM, Corse et Ile-de-France

Des données du tableau ci-dessus l'on est enclin à conclure à l'existence de défauts d'adéquation entre la répartition des effectifs des directions régionales et la distribution territoriale d'un indice qui peut être considéré comme significatif de leur plan de charge.

Le déficit le plus important apparaît en Rhône-Alpes mais aussi dans des Pays de la Loire puisque, alors que ces deux régions totalisent 28,2 % des groupes installés en province, les effectifs de leurs directions régionales représentent seulement 18,8 % du total.

**Sans doute ne peut-on accorder aux indicateurs mentionnés plus haut plus qu'une signification approchée - les groupes d'entreprises situés dans les régions ne sont pas toute l'activité du contrôle fiscal des directions régionales qui ne sont pas les seules à intervenir pour les contrôler - mais l'impression d'un manque de correspondance entre le déploiement régional des moyens et les enjeux s'impose.**

La considération de la répartition des effectifs dans les départements renforce ce sentiment.

## B. LES SERVICES RATTACHÉS À L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL

Les services rattachés aux échelons départementaux de la DGI regroupent l'essentiel des forces des services territoriaux avec **64.819 emplois** sur un total de 77.023 en 1998, soit **84,1 % du total**.

Un peu moins de 20 % de ces emplois appartiennent à la catégorie A, soit une proportion inférieure à la situation prévalant dans les directions régionales. Cet écart s'explique par la nature des fonctions exercées par les services départementaux globalement moins spécialisées que dans les directions régionales.

### Répartition des effectifs dans les directions à compétence départementale

Directions des Services fiscaux		A	B et C	Total	Population (en milliers)
010	Ain	94	411	505	495,5
020	Aisne	93	452	545	538,7
030	Allier	68	322	390	353,4
040	Alpes de Haute-Provence	38	161	199	137
050	Hautes Alpes	39	143	182	117,7
060	Alpes maritimes	322	1.149	1.471	1.009,3
070	Ardèche	51	245	296	282
080	Ardennes	57	261	318	293,3
090	Ariège	34	150	184	136,3
100	Aube	61	284	345	292,4
110	Aude	73	316	389	304,1
120	Aveyron	57	261	318	267
131	Marseille	233	660	1.098	1.790,7
132	Aix en Provence	161		821	
140	Calvados	115	549	664	631,2
150	Cantal	35	157	192	155,9
160	Charente	68	338	406	341,5
170	Charente Maritime	118	553	671	537,6
180	Cher	66	292	358	321,5
190	Corrèze	50	228	278	236,4
201	Corse du Sud	40	130	170	123,4
202	Haute Corse	42	145	187	134,7
210	Côte d'Or	95	459	554	504,5
220	Côtes d'Armor	106	490	596	536,1
230	Creuse	33	155	188	127,9
240	Dordogne	80	379	459	388,3
250	Doubs	81	404	485	492,1
260	Drôme	80	369	449	424,1
270	Eure	103	438	541	532,1
280	Eure et Loir	82	355	437	408,8
290	Finistère	153	699	852	839,6
300	Gard	120	520	640	604,6

310	Haute-Garonne	191	846	1.037	979,4
320	Gers	46	199	245	172,9
330	Gironde	244	1.148	1.392	1.255,7
340	Hérault	188	812	1.000	847,3
350	Ille et Vilaine	144	663	807	829
360	Indre	56	252	308	234,7
370	Indre et Loire	97	451	548	542,2
380	Isère	209	897	1.106	1.055,9
390	Jura	53	230	283	251,6
400	Landes	68	306	374	317,4
410	Loir et Cher	62	301	363	311,1
420	Loire	129	581	710	749,2
430	Haute Loire	43	198	241	206,6
440	Loire Atlantique	183	857	1.040	1.082,5
450	Loiret	108	503	611	604
460	Lot	39	174	213	156,8
470	Lot et Garonne	69	303	372	303,4
480	Lozère	29	97	126	72,9
490	Maine et Loire	113	544	657	717,1
500	Manche	86	423	509	482,6
510	Marne	111	520	631	565,2
520	Haute Marne	42	203	245	200,4
530	Mayenne	53	245	298	280,5
540	Meurthe et Moselle	115	551	666	715,6
550	Meuse	42	203	245	194,8
560	Morbihan	113	542	655	629,6
570	Moselle	147	678	825	1.015,3
580	Nièvre	53	240	293	230,7
591	Nord Lille	265	1.273	1.538	}2.551,1
592	Nord Valenciennes	106	530	636	
600	Oise	123	565	688	757,4
610	Orne	63	282	345	294,5
620	Pas de Calais	186	988	1.174	1.437,1
630	Puy de Dôme	111	558	669	600,4
640	Pyrénées Atlantiques	122	526	648	589,7
650	Hautes Pyrénées	51	225	276	223,6
660	Pyrénées Orientales	88	394	482	373,8
670	Bas Rhin	181	730	911	987,3
680	Haut Rhin	119	508	627	690,6
690	Rhône	321	1.331	1.652	1.556
700	Haute Saône	48	219	267	229
710	Saône et Loire	101	489	590	555,9
720	Sarthe	84	417	501	519,6
730	Savoie	99	409	508	363,9
740	Haute Savoie	152	586	738	609
754	Paris Centre	331	631	962	}2.136,7
755	Paris Est	232	638	870	
756	Paris Nord	326	680	1.006	
757	Paris Ouest	317	670	987	
758	Paris Sud	201	504	705	
760	Seine Maritime	205	907	1.112	1.238,4
770	Seine et Marne	233	951	1.184	1.163,4
780	Yvelines	284	1.111	1.395	1.358,5

790	Deux Sèvres	73	313	386	346,4
800	Somme	96	469	565	551,8
810	Tarn	68	299	367	342,2
820	Tarn et Garonne	41	188	229	204,3
830	Var	215	892	1.107	860,6
840	Vaucluse	101	426	527	485,1
850	Vendée	99	474	573	522,5
860	Vienne	73	336	409	387
870	Haute Vienne	65	307	372	355,5
880	Vosges	72	330	402	385,3
890	Yonne	72	323	395	330,2
900	Territoire de Belfort	29	110	139	136,5
910	Essonne	223	876	1.099	1.137,5
921	Hauts de Seine Nord	256	723	979	}1.401,7
922	Hauts de Seine Sud	213	653	866	
930	Seine Saint Denis	283	1.071	1.354	1.403,3
940	Val de Marne	303	1.046	1.354	1.233,3
950	Val d'Oise	212	812	1.024	1.097,2
971	Guadeloupe	75	279	354	417
972	Martinique	69	267	336	388,3
973	Guyane	24	69	93	152
974	Réunion	88	344	432	664,2
975	St Pierre et Miquelon		3	3	
	<b>Total DSF</b>	<b>12.780</b>	<b>52.039</b>	<b>64.819</b>	

Regroupés par région, les effectifs des directions des services fiscaux se répartissent comme suit :

**Répartition régionale des effectifs départementaux  
de la DGI**

	Unités	En % du total
Alsace	1.538	2,4
Aquitaine	3.245	5
Auvergne	1.492	2,3
Bourgogne	1.832	2,8
Bretagne	2.910	4,5
Centre	2.625	4
Champagne-Ardenne	1.539	2,4
Corse	357	0,5
Franche-Comté	1.174	1,8
Île-de-France	13.785	21,3
Languedoc-Roussillon	2.637	4,1
Limousin	838	1,3
Lorraine	2.138	3,3
Midi-Pyrénées	2.869	4,4
Nord-Pas-de-Calais	3.348	5,2
Basse-Normandie	1.518	2,3
Haute-Normandie	1.653	2,6
Pays de la Loire	3.069	4,7
Picardie	1.798	2,8
Poitou-Charentes	1.872	2,9
PACA	5.405	8,3
Rhône-Alpes	5.964	9,2
Guadeloupe	354	0,5
Martinique	336	0,5
Guyane	93	0,2
Réunion	432	0,6
Saint-Pierre et Miquelon	3	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>64.818</b>	<b>100</b>

Il ressort de ces données que le déploiement territorial des effectifs est effectivement modulé.

Une concentration certaine des moyens doit être relevée. En effet, cinq régions, l'Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine regroupent près de la moitié des moyens de personnel.

**Pour autant, la modulation des effectifs semble insuffisamment développée au regard de différents indicateurs relatifs à la dispersion territoriale de la matière fiscale.**

A partir du tableau suivant, qui rend compte de la répartition des recettes du budget général de l'État par région, des déséquilibres manifestes apparaissent de ce dernier point de vue.

**Recettes du budget général de l'Etat**

(en millions de francs)

	1981	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Variation moyenne		Recettes par habitant	
								annuelle 1981-1991	%	1981	1991
										francs	
millions de francs											
Alsace	<b>21 523</b>	36 942	39 922	42 791	47 066	47 975	<b>52 276</b>	9,3	13 775	<b>32 059</b>	
Aquitaine	<b>25 856</b>	41 636	42 267	44 345	47 482	50 215	<b>53 127</b>	7,5	9 761	<b>18 921</b>	
Auvergne	<b>10 070</b>	14 267	14 779	14 917	15 699	16 210	<b>17 145</b>	5,5	7 549	<b>13 003</b>	
Bourgogne	<b>14 171</b>	21 000	22 240	22 788	24 432	26 130	<b>27 715</b>	6,9	8 892	<b>17 208</b>	
Bretagne	<b>21 862</b>	32 701	34 377	34 929	37 409	38 869	<b>41 319</b>	6,6	8 102	<b>14 731</b>	
Centre	<b>20 412</b>	32 437	34 840	37 094	40 122	41 349	<b>43 205</b>	7,8	9 057	<b>18 112</b>	
Champagne-Ardenne	<b>12 821</b>	19 385	20 510	21 170	22 353	23 336	<b>25 066</b>	6,9	9 530	<b>18 615</b>	
Corse	<b>1 222</b>	1 983	2 105	2 232	2 295	2 664	<b>2 870</b>	8,9	1 000	<b>11 482</b>	
Franche-Comté	<b>7 940</b>	11 937	12 321	12 844	13 866	14 636	<b>14 962</b>	6,5	7 338	<b>13 571</b>	
Ile-de-France	<b>352 635</b>	460 938	493 803	533 624	575 768	611 784	<b>627 629</b>	5,9	35 067	<b>58 435</b>	
Languedoc-Roussillon	<b>16 408</b>	26 066	27 566	29 337	31 118	32 584	<b>34 302</b>	7,7	8 576	<b>16 055</b>	
Limousin	<b>4 663</b>	6 688	7 002	7 242	8 298	8 608	<b>8 862</b>	6,6	6 317	<b>12 303</b>	
Lorraine	<b>21 581</b>	32 894	33 667	35 496	38 443	40 078	<b>42 078</b>	6,9	9 299	<b>18 285</b>	
Midi-Pyrénées	<b>16 784</b>	26 622	28 051	29 483	31 999	34 239	<b>37 094</b>	8,3	7 234	<b>15 174</b>	
Nord-Pas-de-Calais	<b>43 575</b>	67 293	71 164	74 096	78 419	82 795	<b>88 417</b>	7,3	11 094	<b>22 288</b>	
Basse-Normandie	<b>10 432</b>	15 926	16 792	18 265	19 764	20 689	<b>21 914</b>	7,7	7 745	<b>15 720</b>	
Haute-Normandie	<b>21 079</b>	30 291	31 988	33 736	36 170	39 066	<b>41 786</b>	7,1	12 784	<b>23 979</b>	
Pays-de-la-Loire	<b>24 755</b>	41 502	44 944	47 528	51 350	53 917	<b>56 283</b>	8,6	8 484	<b>18 325</b>	
Picardie	<b>14 253</b>	21 289	22 844	24 137	26 929	28 201	<b>29 282</b>	7,5	8 213	<b>16 108</b>	
Poitou-Charentes	<b>13 815</b>	23 294	24 210	25 769	27 703	29 265	<b>31 878</b>	8,7	8 829	<b>19 925</b>	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	<b>41 938</b>	68 348	72 209	75 035	81 601	87 585	<b>94 099</b>	8,4	10 650	<b>21 849</b>	
Rhône-Alpes	<b>56 526</b>	93 499	100 830	107 978	119 455	127 815	<b>131 799</b>	8,8	11 313	<b>24 434</b>	
<b>ENSEMBLE</b>	<b>774 321</b>	<b>1 126 938</b>	<b>1 198 431</b>	<b>1 274 836</b>	<b>1 377 741</b>	<b>1 458 010</b>	<b>1 523 088</b>	<b>7,0</b>	<b>14 291</b>	<b>26 771</b>	

Source : Ministère de l'économie et des finances - Direction de la Comptabilité publique

Sont comptabilisées ici les recettes du budget général constatées par les comptes du Trésor au 31 décembre de chaque année. Dans ce total, les recettes de l'enregistrement, des contributions directes et des contributions indirectes sont ventilées géographiquement entre leurs départements d'origine respectifs ; en revanche, les recettes douanières restent rattachées aux seuls départements où existe une direction régionale des douanes. En ce qui concerne les taxes sur le chiffre d'affaires, le versement est effectué au lieu de déclaration du chiffre d'affaires (siège social ou principal établissement) et non dans la région réellement bénéficiaire des activités en cause. En outre, le versement forfaitaire de l'Etat sur les traitements et pensions des fonctionnaires est rattaché à Paris. De ce fait, les chiffres de la région parisienne sont artificiellement gonflés.

Sans doute, est-il possible de soutenir que cet indicateur ne peut être considéré comme rendant très exactement compte du contexte territorial des missions de la DGI -en particulier, parce qu'il ne tient pas compte des impositions locales assises par la DGI qui sont mieux réparties sur le territoire,- mais s'il demande à être complété -v. infra-, il reste significatif.

Sans surprise, l'essentiel des recettes du budget général de l'Etat provient de la région Ile-de-France avec plus de 40 % du total. Loin derrière, se situent les régions Rhône-Alpes (8,6 % des recettes), Provence-Alpes-Côte d'Azur (6,2 %) et Nord-Pas-de-Calais (6,8 %).

**Il existe donc une forte concentration territoriale du potentiel de ressources publiques.** Il est intéressant d'observer qu'elle résulte tout à la fois d'une concentration « physique » des base taxables et des écarts de revenus entre régions comme le montre le tableau suivant qui concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune.

Données relatives à la fiscalité des ménages

	REVENUS DE 1993				IMPOT SUR LE REVENU DE 1993		IMPOT DE SOLIDARITE SUR LA FORTUNE 1995		
	Revenu imposable moyen par foyer fiscal (francs)	Revenus catégoriels déclarés			Nbre de foyers fiscaux (milliers)	dont non-imposés (%)	Nbre de déclarations imposables	Montant (millions de francs)	Répartition dans les régions (%)
	Nombre (milliers)	Total (milliards de francs)	dont traitement & salaires en %						
Alsace	89.300	1.239	109,5	69,1	842,3	42,4	2.640	122,6	1,4
Aquitaine	76.300	2.197	164,3	58,3	687,1	54	5.302	196,0	2,3
Auvergne	72.500	1.064	72,8	58,4	472,2	55,9	1.743	60,1	0,7
Bourgogne	77.900	1.258	93,8	59,5	829,1	51,1	2.663	93,3	1,1
Bretagne	76.000	2.230	158,7	58,6	1.425,0	55,3	4.115	136,4	1,6
Centre	81.900	1.834	144,6	62,3	1.218,9	48,7	4.679	192,3	2,3
Champagne-Ardenne	78.700	1.014	76,6	62,0	672,8	51,5	2.272	95,9	1,1
Corse	67.700	144	11,5	56,0	117,4	61,5	318	10,5	0,1
Franche-Comté	77.500	827	62,3	64,9	550,0	51,4	1.179	45,1	0,5
Ile-de-France	110.600	7.934	893,1	70,9	5.698,6	34,9	89.003	5.138,5	60,3
Languedoc-Roussillon	72.100	1.622	117,6	55,4	1.110,3	58,1	3.118	97,6	1,1
Limousin	71.600	579	40,1	56,3	382,1	56,2	957	39,7	0,5
Lorraine	76.300	1.628	127,0	65,1	1.136,2	53,2	2.552	100,2	1,2
Midi-Pyrénées	74.800	1.957	139,7	59,2	1.278,2	55,2	3.848	122,9	1,4
Nord - Pas de Calais	74.600	2.580	203,7	64,7	1.881,4	57,0	6.045	309,2	3,6
Basse-Normandie	75.000	1.050	75,7	60,7	696,0	55,1	2.141	95,3	1,1
Haute-Normandie	81.500	1.207	102,3	66,6	869,6	49,3	2.993	111,2	1,3
Pays de la Loire	76.900	2.304	170,8	62,1	1.520,8	54,9	4.869	182,3	2,1
Picardie	80.300	1.257	103,5	66,3	888,9	51,8	3.158	144,7	1,7
Poitou Charentes	73.100	1.263	88,3	57,1	823,3	57,1	2.338	93,0	1,1
Provence -Alpes : Côte d'Azur	81.700	3.206	268,6	57,3	2.264,5	50,4	16.489	568,3	6,8
Rhône-Alpes	83.700	4.018	330,0	65,1	2.725,2	48,0	12.704	537,7	6,3
<b>Ensemble Province</b>	<b>78.200</b>	<b>34.475</b>	<b>2.661,5</b>	<b>61,7</b>	<b>23.391,2</b>	<b>52,6</b>	<b>86.123</b>	<b>3.354,2</b>	<b>39,3</b>
<b>Ensemble Métropole</b>	<b>84.500</b>	<b>42.409</b>	<b>3.554,6</b>	<b>64</b>	<b>29.089,8</b>	<b>49,2</b>	<b>175.126</b>	<b>8.492,7</b>	<b>99,6</b>
Guadeloupe	62.500	114	10,1	76,3	112,3	74,9	137	7,3	0,1
Guyane	75.200	38	3,8	82,6	36,2	67,1	53	3,6	
Martinique	56.000	142	12,1	74,1	149,0	76,9	155	8,4	0,1
Réunion	72.300	188	17,4	73,0	170,8	73,1	455	13,9	0,2
<b>Total France</b>	<b>84.200</b>	<b>42.891</b>	<b>3.598,0</b>	<b>64,1</b>	<b>29.558,2</b>	<b>49,6</b>	<b>175.926</b>	<b>8.525,9</b>	<b>100,0</b>

Source : Direction générale des impôts

Pour ces impôts, comme pour les autres, la situation de l'Ile-de-France apparaît singulière. La région regroupe déjà le quart des revenus déclarés de métropole et 20 % des foyers fiscaux imposables à l'impôt sur le revenu. Mais, elle représente, en raison du niveau moyen des revenus dans la région qui en fait d'ailleurs celle où le taux des foyers fiscaux non imposés est le plus faible, plus du quart des déclarations imposables.

Ces caractéristique particulières ont des effets amplifiés en matière d'impôt de solidarité sur la fortune puisque plus de 60 % du produit de cet impôt provient de l'Ile-de-France.

Le tableau ci-dessous mis en relation avec la répartition de la population sur le territoire démontre en outre l'importance de la part de la fiscalité directe locale produite en Ile-de-France.

**Répartition régionale de certaines grandes recettes fiscales <sup>1</sup>**

	<b>Impôt brut sur le revenu (en francs/habitant) <sup>2</sup></b>	<b>Produit des 4 taxes locales (en francs/habitant) <sup>3</sup></b>
Alsace	4.614	4.161
Aquitaine	3.773	4.438
Auvergne	3.327	4.015
Bourgogne	3.617	3.886
Bretagne	3.625	3.646
Centre	3.914	4.286
Champagne-Ardenne	3.227	3.937
Corse	2.872	3.004
Franche-Comté	3.277	3.786
Ile-de-France	8.933	5.351
Languedoc-Roussillon	3.322	4.818
Limousin	3.442	4.010
Lorraine	3.199	3.635
Midi-Pyrénées	3.618	4.750
Nord - Pas de Calais	3.050	4.133
Basse-Normandie	3.245	4.210
Haute-Normandie	3.805	5.016
Pays de la Loire	3.130	4.189
Picardie	3.694	4.094
Poitou Charentes	3.249	3.770
Provence -Alpes : Côte d'Azur	4.571	5.411
Rhône-Alpes	4.149	5.151

<sup>1</sup> Hors DOM-TOM

<sup>2</sup> 1993

<sup>3</sup> 1995

**Mais, la disproportion entre la disposition des effectifs dans les régions et la matière fiscale apparaît aussi si l'on s'attache à des indicateurs plus globaux et plus significatifs du volume des tâches fiscales comme la répartition de la valeur ajoutée sur le territoire ou celle des groupes d'entreprises.**

**Les Groupes d'entreprises <sup>1</sup>**

	Nombre de têtes de groupes employeurs au 1.1.1995	Part des emplois salariés au 1.1.1995 contrôlés par			
		dont (%)			
		L'ensemble des groupes	Groupes étrangers	Groupes français	
		%	%	%	dont régionaux
Alsace	125	48,1	14,6	33,5	6,1
Aquitaine	116	40,2	5,4	34,7	2,6
Auvergne	53	43,2	5,0	38,2	2,3
Bourgogne	103	46,5	9,4	37,1	4,0
Bretagne	166	43,0	3,5	39,5	7,7
Centre	105	47,9	10,8	37,1	2,8
Champagne-Ardenne	84	47,7	9,7	38,0	5,1
Corse	4	23,2	0,4	22,8	0,9
Franche-Comté	77	46,8	9,6	37,1	3,3
Ile-de-France	2070	52,4	11,2	41,2	8,1
Languedoc-Roussillon	56	36,5	5,3	31,2	2,4
Limousin	28	41,6	4,4	37,2	2,9
Lorraine	102	49,1	9,7	39,3	3,2
Midi-Pyrénées	109	41,5	9,4	36,2	4,4
Nord - Pas de Calais	227	49,5	9,4	40,1	6,7
Basse-Normandie	64	43,8	5,8	38,0	3,7
Haute-Normandie	83	51,1	11,8	39,3	3,1
Pays de la Loire	216	45,1	8	37,1	6,4
Picardie	79	48,3	14,4	33,9	3,1
Poitou Charentes	84	40,4	6,6	34,8	4,4
Provence -Alpes : Côte d'Azur	189	38,1	5,5	32,6	3,3
Rhône-Alpes	510	44,6	8,1	36,5	5,7
<b>Ensemble Province</b>	<b>2.580</b>	<b>44,6</b>	<b>8,1</b>	<b>36,5</b>	<b>4,4</b>
<b>Ensemble Métropole</b>	<b>4.650</b>	<b>46,8</b>	<b>9,0</b>	<b>37,8</b>	<b>5,5</b>

<sup>1</sup> Un groupe est un ensemble de sociétés reliées entre elles par des participations au capital, au sein duquel l'une exerce sur les autres un pouvoir de décision. Dans ce tableau, une entreprise est considérée comme contrôlée :

- par un groupe si au moins 50 % de son capital est détenu par un groupe
- par un groupe français si au moins 50 % du capital est détenu par un groupe français
- par un groupe étranger si au moins 50 % du capital est détenu par un groupe étranger
- par un groupe régional si au moins 50 % du capital est détenu par un groupe français possédant au moins 80 % de ses emplois salariés dans une même région.

**Répartition régionale de la valeur ajoutée**

	<b>Valeur ajoutée brute en 1992</b>				
				<b>En % du total</b>	
	<b>Total (1) (en milliards de francs)</b>	<b>Par emploi (francs)</b>	<b>Par habitant (francs)</b>	<b>(1)/(2)</b>	<b>(1)/(3)</b>
Alsace	196,4	306.000	119.100	4,1	2,9
Aquitaine	291,2	278.000	103.000	6,1	4,3
Auvergne	123,6	255.400	93.700	2,6	1,8
Bourgogne	162,3	269.300	100.400	3,4	2,4
Bretagne	269,2	260.400	95.700	5,6	4
Centre	257,1	283.400	107.200	5,4	3,8
Champagne-Ardenne	148,0	289.200	109.700	3,1	2,2
Corse	20,5	239.800	81.200	0,4	0,3
Franche-Comté	115,7	284.000	104.900	2,4	1,7
Ile-de-France	1 968,4	395.600	182.200	41,3	29,2
Languedoc-Roussillon	194,2	273.300	90.000	4,1	2,9
Limousin	66,5	245.400	92.100	1,4	1
Lorraine	225,8	284.200	97.900	4,7	3,3
Midi-Pyrénées	241,4	259.000	98.100	5,1	3,6
Nord - Pas de Calais	373,5	291.600	94.000	7,8	5,5
Basse-Normandie	144,6	266.400	103.300	3	2,1
Haute-Normandie	202,5	309.900	115.300	4,2	3
Pays de la Loire	313,2	269.400	101.400	6,6	4,6
Picardie	179,9	286.300	98.300	3,8	2,7
Poitou Charentes	153,2	268.300	95.400	3,2	2,3
Provence -Alpes : Côte d'Azur	458,0	306.200	105.600	9,6	6,8
Rhône-Alpes	630,7	296.100	115.700	13,2	9,4
<b>Ensemble Province</b>	<b>4.767,3 (2)</b>	<b>282.200</b>	<b>102.700</b>		
<b>Ensemble Métropole</b>	<b>6.735,7 (3)</b>	<b>308.000</b>	<b>117.700</b>		

**Le tableau ci-après mesure à ce titre l'écart entre le pourcentage des effectifs des services départementaux de la DGI servant dans une région et la part de cette région dans la valeur ajoutée totale.**

	<b>Ecart entre la part des régions dans le total des effectifs et leur part dans la valeur ajoutée</b>
Alsace	- 0,5
Aquitaine	+ 0,7
Auvergne	+ 0,5
Bourgogne	- 0,4
Bretagne	+ 0,5
Centre	+ 0,2
Champagne-Ardenne	+ 0,2
Corse	+ 0,2
Franche-Comté	+ 0,1
Ile-de-France	- 7,9
Languedoc-Roussillon	+ 1,2
Limousin	+ 0,3
Lorraine	0
Midi-Pyrénées	+ 0,8
Nord - Pas de Calais	- 0,3
Basse-Normandie	+ 0,2
Haute-Normandie	- 0,4
Pays de la Loire	+ 0,1
Picardie	+ 0,1
Poitou Charentes	+ 0,6
Provence -Alpes-Côte d'Azur	+ 1,5
Rhône-Alpes	- 0,2

**Certes, dans l'ensemble, les écarts entre les moyens déployés et la part des régions dans la valeur ajoutée totale ne sont pas considérables, les régions autres que l'Ile-de-France se partageant à peu près également les surplus d'effectifs dégagés par l'insuffisance des affectations dans la région parisienne. Mais l'écart entre la présence de la DGI en Ile de France et le poids économique de celle-ci est considérable.**

En province, Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon et PACA apparaissent comme ses premiers bénéficiaires. En sens inverse, l'Alsace, la Bourgogne et la Haute-Normandie connaissent un déficit relatif.

Les conclusions ne diffèrent guère lorsqu'on procède au rapprochement des effectifs régionaux et d'indicateurs moins économiques que la valeur ajoutée et étroitement fiscaux.

**Dans les quatre régions qui concentrent plus de 60 % des recettes du budget général, les effectifs des services départementaux qui y sont implantés ne représentent que 44 % du total des ressources humaines des services départementaux de la DGI.**

**L'écart entre les besoins et les moyens est là aussi particulièrement net s'agissant de la région Ile-de-France.**

Cette situation se traduit d'ailleurs par des situations de sous-emploi que les tableaux ci-après portant sur la répartition des emplois dans trois directions des services fiscaux d'Ile de France visitées par votre rapporteur illustrent.

**Répartition des emplois et des agents disponibles par structure  
dans la direction des services fiscaux de Paris Est**

1997	Nombre d'emplois TGE prorata temporis	Agents affectés tout titre prorata temporis	Nombre d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	Taux d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	
				Rappel 1996	1997
Direction	72	94,3	88	124,9 %	122,3 %
CDA	19	19,8	19	101,8 %	99,7 %
Inspection principale	23,3	24,3	23,7	96,2 %	101,4 %
Réseau comptable	124	138	130,4	105,8 %	105,2 %
IAD (Inspection d'assiette et de documentation)	323,3	336	315,4	97,7 %	97,5 %
Inspections FE.FP.IFP	117	122,8	109,6	94,5 %	93,6 %
Inspections et brigades FI	30	32,2	28,9	116 %	96,2 %
Brigade départemen- tale de vérification	71	66,7	61,3	83,7 %	86,4 %
BCR	10	10,3	9,7	96,9 %	97,4 %
Conservation des hypothèques					
Domaine					
CDIF (hors domaine)	35	38,2	37,4	111,6 %	106,9 %
EDRA (Echelons départementaux de renforts)	19				
Services communs divers	22	34,8	33	143,5 %	149,9 %
<b>DSF</b>	<b>865,7</b>	<b>917,1</b>	<b>856,3</b>	<b>99,7 %</b>	<b>98,9 %</b>
<b>Groupe</b>				<b>99,4 %</b>	<b>98,8 %</b>

**Répartition des emplois et des agents disponibles par structure  
dans la direction des services fiscaux de l'Essonne**

1997	Nombre d'emplois TGE prorata temporis	Agents affectés tout titre prorata temporis	Nombre d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	Taux d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	
				Rappel 1996	1997
Direction	75,7	100,9	87,1	131,2 %	115,1 %
CDA	19	19,6	17,8	95,1 %	93,9 %
Inspection principale	21	21	20,2	89 %	96,1 %
Réseau comptable	126	146,5	129,4	107 %	102,7 %
IAD (Inspection d'assiette et de documentation)	372	415,3	362,7	93,7 %	97,5 %
Inspections FE.FP.IFP	125,7	132,6	111,1	90,9 %	88,4 %
Inspections et brigades FI	31	30,7	27,5	87,4 %	88,6 %
Brigade départemen- tale de vérification	56,3	64,2	57,9	89,2 %	102,8 %
BCR	10	12	11,7	125,3 %	117,3 %
Conservation des hypothèques	103	108	101,8	109,9 %	98,9 %
Domaine	13	19,9	18	123,6 %	138,5 %
CDIF (hors domaine)	81	86,8	83	106,7 %	102,4 %
EDRA (Echelons départementaux de renforts)	33				
Services communs divers	27	3,2	20	70,5 %	74,2 %
<b>DSF</b>	<b>1.093,7</b>	<b>1.160,7</b>	<b>1.048,2</b>	<b>96,9 %</b>	<b>95,8 %</b>
<b>Groupe</b>				<b>99,4 %</b>	<b>98,8 %</b>

**Répartition des emplois et des agents disponibles par structure  
dans la direction des services fiscaux de Paris Centre**

1997	Nombre d'emplois TGE prorata temporis	Agents affectés tout titre prorata temporis	Nombre d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	Taux d'agents disponibles (auxiliaires, renforts inclus)	
				Rappel 1996	1997
Direction	86	121,1	112,4	127,8 %	130,7 %
CDA	27,7	27	23,8	95,4 %	86 %
Inspection principale	32	34,1	32,2	99,4 %	100,7 %
Réseau comptable	175	194,3	181,6	104,6 %	103,8 %
IAD (Inspection d'assiette et de documentation)	271	286,6	262,3	100,3 %	96,8 %
Inspections FE.FP.IFP	161	169,3	146,8	91,8 %	91,2 %
Inspections et brigades FI	17	19,7	18,1	110 %	106,5 %
Brigade départemen- tale de vérification	109,7	105,2	93,5	84,7 %	85,3 %
BCR	8,4	11	9,5	130 %	113,3 %
Conservation des hypothèques					
Domaine					
CDIF (hors domaine)	24	27,5	25,9	125,6 %	107,9 %
EDRA (Echelons départementaux de renforts)	22				
Services communs divers	25	25,1	24,2	98,9 %	96,8 %
<b>DSF</b>	<b>958,7</b>	<b>1.020,9</b>	<b>930,3</b>	<b>98,9 %</b>	<b>97 %</b>
<b>Groupe</b>				<b>99,4 %</b>	<b>98,8 %</b>

La situation de cette dernière direction est particulièrement illustrative des déficits d'emplois en région Ile-de-France et, parallèlement, des excès d'emplois dans les régions sur-administrées puisque la direction des services fiscaux de Paris-Centre pèse fiscalement 68,5 milliards de francs, soit 5 % de l'ensemble de la DGI, mais ne regroupe que 1,2 % des emplois totaux.

On relèvera incidemment que la répartition des emplois confirme les analyses d'ensemble mettant en évidence un fléchage des emplois favorable au réseau comptable pour lequel dans aucune des trois directions il n'existe de déficits en la matière.

On peut aussi s'interroger sur la cohérence de certaines situations quand, par exemple, les moyens de détection excèdent les dotations théoriques alors que les services de vérification restent sous-dotés.

**Ces déséquilibres territoriaux se traduisent par une mise en œuvre du contrôle fiscal externe inégale sur le territoire.**

La répartition des opérations de contrôle fiscal externe sur le territoire est indiquée dans les tableaux ci-après.

Mise en oeuvre du contrôle fiscal externe par compétence territoriale de services fiscaux

	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Basse Normandie	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne Ardennes
<b>I. Vérifications de comptabilité :</b>								
Vérifications générales	1.017	1.723	654	768	826	1.584	1.367	682
<i>dont vérifications diagnostics arrêtées</i>	23	109	58	115	53	114	144	49
Vérifications simples et ponctuelles	150	232	108	197	99	272	185	195
<b>Total non pondéré</b>	<b>1.167</b>	<b>1.955</b>	<b>762</b>	<b>965</b>	<b>925</b>	<b>1.856</b>	<b>1.552</b>	<b>877</b>
<b>Total pondéré</b>	<b>1.081</b>	<b>1.785</b>	<b>679</b>	<b>809</b>	<b>849</b>	<b>1.663</b>	<b>1.388</b>	<b>755</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>								
<b>Nombre d'opérations</b>	<b>116</b>	<b>190</b>	<b>57</b>	<b>44</b>	<b>69</b>	<b>108</b>	<b>87</b>	<b>48</b>
<i>Récapitulation</i>								
<b>- Nombre d'opérations</b>	<b>1.197</b>	<b>1.975</b>	<b>736</b>	<b>853</b>	<b>918</b>	<b>1.771</b>	<b>1.475</b>	<b>803</b>
	Franche Comté	Haute Normandie	Ile de France	Languedoc Roussillon	Limousin	Lorraine	Midi Pyrénées	Nord Pas de Calais
<b>I. Vérifications de comptabilité :</b>								
Vérifications générales	589	965	12.706	1.324	332	1.010	1.459	1.925
<i>dont vérifications diagnostics arrêtées</i>	53	57	664	81	22	66	108	127
Vérifications simples et ponctuelles	105	114	1.684	363	57	202	206	346
<b>Total non pondéré</b>	<b>694</b>	<b>1.079</b>	<b>14.390</b>	<b>1.687</b>	<b>389</b>	<b>1.212</b>	<b>1.665</b>	<b>2.271</b>
<b>Total pondéré</b>	<b>615</b>	<b>994</b>	<b>13.216</b>	<b>1.465</b>	<b>350</b>	<b>1.078</b>	<b>1.508</b>	<b>2.035</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>								
<b>Nombre d'opérations</b>	<b>33</b>	<b>68</b>	<b>1.605</b>	<b>155</b>	<b>31</b>	<b>65</b>	<b>164</b>	<b>169</b>
<i>Récapitulation</i>								
<b>- Nombre d'opérations</b>	<b>648</b>	<b>1.062</b>	<b>14.821</b>	<b>1.620</b>	<b>381</b>	<b>1.143</b>	<b>1.672</b>	<b>2.204</b>

	PACA et Corse	Pays de Loire	Picardie	Poitou Charente	Rhône Alpes	DOM	Brig. Vérif. nationales
<b>I. Vérification de comptabilité :</b>							
Vérifications générales	3.563	1.743	888	934	3.908	407	1.435
<i>dont vérifications diagnostics arrêtées</i>	140	214	90	71	170	3	0
Vérifications simples et ponctuelles	381	303	187	225	357	12	90
<b>Total non pondéré</b>	<b>3.944</b>	<b>2.046</b>	<b>1.075</b>	<b>1.159</b>	<b>4.265</b>	<b>419</b>	<b>1.525</b>
<b>Total pondéré</b>	<b>3.684</b>	<b>1.788</b>	<b>937</b>	<b>1.011</b>	<b>4.002</b>	<b>412</b>	<b>1.480</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>							
<b>Nombre d'opérations</b>	<b>542</b>	<b>143</b>	<b>78</b>	<b>52</b>	<b>455</b>	<b>37</b>	<b>342</b>
<i>Récapitulation</i>							
<b>- Nombre d'opérations</b>	<b>4.226</b>	<b>1.931</b>	<b>1.015</b>	<b>1.063</b>	<b>4.457</b>	<b>449</b>	<b>1.822</b>

**La répartition géographique des vérifications portant sur les entreprises** fait apparaître la nette prédominance des opérations conduites en Ile-de-France qui représentent 31,4 % du total des vérifications dont le rattachement régional peut être identifié (c'est à dire le total des vérifications hors celles effectuées par les brigades nationales).

La répartition territoriale des vérifications de comptabilité (en % du total) est présentée ci-dessous par ordre décroissant :

<b>Répartition régionale des vérifications de comptabilité</b>	
Ile-de-France	31,4
Rhône-Alpes	9,2
PACA et Corse	8,4
Nord Pas-de-Calais	4,7
Pays de Loire	4,1
Aquitaine	4,1
Bretagne	3,8
Midi-Pyrénées	3,5
Languedoc Roussillon	3,3
Centre	3,2
Alsace	2,5
Lorraine	2,5
Poitou Charente	2,3
Haute Normandie	2,3
Picardie	2,1
Bourgogne	1,9
Basse Normandie	1,9
Champagne Ardennes	1,7
Auvergne	1,6
Franche Comté	1,4
DOM	0,9
Limousin	0,8

Les contrôles externes sur les entreprises apparaissent ainsi géographiquement concentrées. Plus de la moitié d'entre eux (53,7 %) sont effectués dans quatre régions et 8 régions représentent à elles seules près de

70 % des vérifications de comptabilité. A l'inverse, les 8 dernières régions totalisent seulement 12,3 % des contrôles.

Il est intéressant de rapprocher la hiérarchie régionale des contrôles externes sur les entreprises avec des indices de répartition territoriale de la matière fiscale. Rapportée à différentes données qui permettent de l'approcher, la hiérarchie régionale des contrôles de comptabilité confirme certaines discordances et, en particulier, le sous-dimensionnement de l'administration fiscale en Ile-de-France.

**Ce constat est conforté par celui d'une inégale productivité du contrôle fiscal selon les régions.**

**Résultats du contrôle fiscal par compétence territoriale  
des services fiscaux**

*(Droits nets en millions de francs)*

	Alsace	Aquitaine	Auvergne	Basse Normandie	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne Ardennes
<b>1. Vérifications de comptabilité :</b>								
1. <u>Droits simples rappelés</u> :								
Impôts directs :								
- impôts sur les sociétés	159	188	54	57	57	156	120	88
- impôt sur le revenu	49	138	29	50	47	116	78	83
- autres impôts	22	78	12	6	10	20	13	6
Taxes sur le chiffre d'affaires	538	371	126	211	189	405	404	247
Impôts locaux	34	129	36	61	40	103	94	25
Droits d'enregistrement	10	24	15	6	10	12	13	4
<b>Total des droits simples</b>	<b>812</b>	<b>929</b>	<b>271</b>	<b>391</b>	<b>353</b>	<b>812</b>	<b>721</b>	<b>452</b>
<b>2. Pénalités appliquées (tous impôts)</b>	<b>244</b>	<b>200</b>	<b>47</b>	<b>88</b>	<b>75</b>	<b>159</b>	<b>153</b>	<b>114</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>								
1. Droits simples rappelés	45	117	8	10	36	37	42	9
2. Pénalités appliqués (tous impôts)	23	61	3	5	15	17	20	3
<i>Récapitulation des résultats</i>								
- <b>Droits simples rappelés (ligne 11 + ligne 14)</b>	<b>857</b>	<b>1.046</b>	<b>279</b>	<b>401</b>	<b>389</b>	<b>850</b>	<b>763</b>	<b>461</b>
- <b>Pénalités (ligne 12 + ligne 15)</b>	<b>268</b>	<b>261</b>	<b>50</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>176</b>	<b>173</b>	<b>117</b>
	Franche Comté	Haute Normandie	Ile de France	Languedoc Roussillon	Limousin	Lorraine	Midi Pyrénées	Nord Pas de Calais
<b>1. Vérifications de comptabilité :</b>								
1. <u>Droits simples rappelés</u> :								
Impôts directs :								
- impôts sur les sociétés	63	163	2.749	126	28	97	132	211
- impôt sur le revenu	31	60	1.165	96	17	57	94	124
- autres impôts	6	12	250	8	2	6	16	15
Taxes sur le chiffre d'affaires	144	256	5.379	432	113	364	365	898
Impôts locaux	25	79	541	103	40	44	127	143
Droits d'enregistrement	4	36	268	11	2	7	18	20
<b>Total des droits simples</b>	<b>274</b>	<b>606</b>	<b>10.352</b>	<b>777</b>	<b>203</b>	<b>575</b>	<b>753</b>	<b>1.411</b>
<b>2. Pénalités appliquées (tous impôts)</b>	<b>101</b>	<b>141</b>	<b>5.155</b>	<b>229</b>	<b>41</b>	<b>126</b>	<b>185</b>	<b>520</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>								
1. Droits simples rappelés	7	26	849	87	11	20	78	101
2. Pénalités appliqués (tous impôts)	2	11	428	42	4	8	48	64
<i>Récapitulation des résultats</i>								
- <b>Droits simples rappelés (ligne 11 + ligne 14)</b>	<b>281</b>	<b>632</b>	<b>11.202</b>	<b>864</b>	<b>214</b>	<b>596</b>	<b>831</b>	<b>1.512</b>
- <b>Pénalités (ligne 12 + ligne 15)</b>	<b>103</b>	<b>152</b>	<b>5.583</b>	<b>271</b>	<b>45</b>	<b>134</b>	<b>233</b>	<b>585</b>

	PACA et Corse	Pays de Loire	Picardie	Poitou Charente	Rhône Alpes	DOM	Brig. Vérif. nationales
<b>I. Vérifications de comptabilité :</b>							
1. <u>Droits simples rappelés :</u>							
Impôts directs :							
- impôts sur les sociétés	498	131	100	72	607	92	10.743
- impôt sur le revenu	296	108	55	74	224	104	309
- autres impôts	58	21	7	25	252	12	1.966
Taxes sur le chiffre d'affaires	1.221	606	229	270	916	62	4.335
Impôts locaux	218	132	29	54	207	23	774
Droits d'enregistrement	118	12	7	7	47	6	284
<b>Total des droits simples</b>	<b>2.409</b>	<b>1.009</b>	<b>427</b>	<b>502</b>	<b>2.253</b>	<b>300</b>	<b>18.411</b>
2. <b>Pénalités appliquées (tous impôts)</b>	<b>1.124</b>	<b>205</b>	<b>143</b>	<b>99</b>	<b>667</b>	<b>93</b>	<b>5.254</b>
<b>II. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :</b>							
1. Droits simples rappelés	280	36	33	22	161	28	886
2. Pénalités appliqués (tous impôts)	143	20	16	11	76	12	438
<b>Récapitulation des résultats</b>							
- Droits simples rappelés (ligne 11 + ligne 14)	<b>2.689</b>	<b>1.046</b>	<b>461</b>	<b>524</b>	<b>2.414</b>	<b>327</b>	<b>19.297</b>
- Pénalités (ligne 12 + ligne 15)	<b>1.267</b>	<b>225</b>	<b>159</b>	<b>110</b>	<b>743</b>	<b>105</b>	<b>5.692</b>

En ce qui concerne les seuls résultats des contrôles externes sur les entreprises conduits par les directions des services fiscaux, la hiérarchie suivante se dégage.

**Hiérarchie régionale des résultats du contrôle fiscal  
(droits simples rappelés après vérifications de comptabilité)**

*(en % du total)*

Ile-de-France	39,0
PACA et Corse	9,0
Rhône Alpes	8,5
Nord-Pas-de-Calais	5,3
Pays de Loire	3,8
Aquitaine	3,5
Alsace	3,0
Bretagne	3,0
Languedoc-Roussillon	2,9
Midi-Pyrénées	2,8
Centre	2,7
Haute-Normandie	2,3
Lorraine	2,2
Poitou-Charentes	1,9
Champagne Ardennes	1,7
Picardie	1,6
Basse-Normandie	1,5
Bourgogne	1,3
DOM	1,1
Auvergne	1,0
Franche-Comté	1,0
Limousin	0,8

**Elle fait apparaître un trait saillant : la productivité particulière des vérifications opérées en Ile-de-France qui confirme les enjeux d'une meilleure localisation de forces dans cette région.**

**Ces déséquilibres territoriaux sont aggravés par un insuffisant ancrage des effectifs dans les régions les moins prisées par les agents, et tout particulièrement, en Ile-de-France.**

Dans cette région, le taux de mobilité externe des agents atteint les moyennes suivantes par cadre.

Catégorie	(en %)
A	16,3
B	19,9
C	15,5

Ces moyennes sont compatibles avec des situations locales où les départs annuels peuvent concerner plus de 20 % des agents.

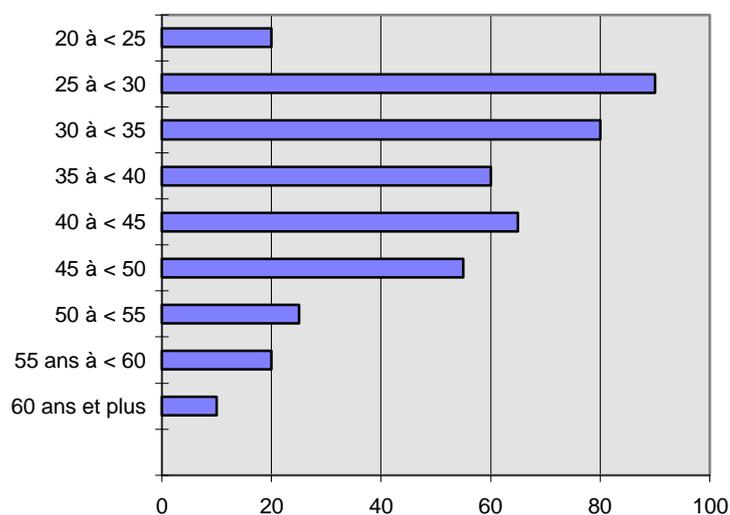
Comme la connaissance du milieu local constitue une condition d'efficacité des missions, ce niveau de « turn-over » est sans conteste excessif.

Il l'est d'autant plus qu'il concerne des agents en début de carrière donc moins aguerris.

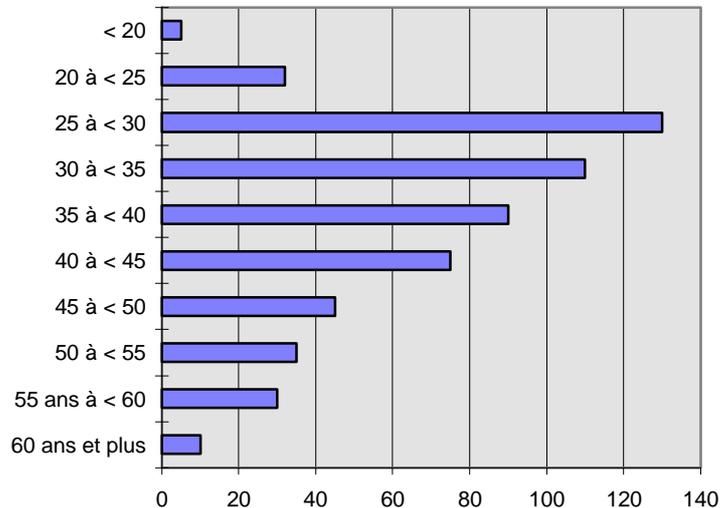
#### Un exemple caractéristique de la démographie des agents en Ile-de-France

##### La pyramide des âges de Paris-Est

##### Hommes



### Femmes



#### **Ces déséquilibres doivent être corrigés.**

En théorie, la chose devrait être aisée puisque l'autorité hiérarchique dispose du pouvoir d'opérer des mutations géographiques dans l'intérêt du service. Mais la situation actuelle démontre qu'en pratique elle ne l'est pas.

Les obstacles auxquels elle se heurte sont divers.

Le recrutement par concours nationaux qui paraît seul conforme aux règles juridiques d'accès à la fonction publique interdit de discriminer les candidatures en fonction de leur origine géographique. Il ne supprime pas l'attachement des « reçus » à celle-ci.

Les modulations des rémunérations qui peuvent être justifiées par les inégalités de coûts de la vie en fonction des régions sont utilisées à travers le régime indemnitaire de la DGI - v.supra - mais ces modulations apparaissent insuffisantes compte tenu de la rémunération principale des agents affectés en Ile-de-France qui, souvent en début de carrière, n'y trouvent pas une suffisante compensation.

La centralisation de la gestion des affectations et des carrières contribue aussi à ces déséquilibres.

Votre rapporteur souhaite ainsi que soient :

- mis à l'étude le principe de recrutements locaux à travers des concours nationaux à affectation locale ;

- adapté le régime indemnitaire des agents pour tenir compte des situations particulières nées de certaines affectations ;

- mieux exercé le pouvoir d'affectation des agents en fonction de l'intérêt du service ce qui suppose sans doute un effort de pédagogie auprès de personnels à qui il convient d'expliquer les enjeux d'une meilleure répartition de moyens sur le territoire qu'ils savent d'ailleurs invoquer en certaines circonstances et sûrement la définition plus systématique de durées d'affectation claires entre régions et d'une condition de carrière reposant sur les affectations locales.

Votre rapporteur se félicite enfin de l'initiative de renforcer la composante locale des consultations avec les partenaires sociaux.

#### **IV. UNE INFORMATISATION COÛTEUSE MAIS OBSOLÈTE**

Au cours des 10 dernières années, les dépenses consacrées à l'informatisation de la direction générale des impôts ont atteint quelque **9,2 milliards de francs**.

Les dernières années sont caractérisées par une réduction très sensible des crédits, les moyens disponibles étant, en 1998, inférieurs d'1/4 à ceux de 1994.

Cette réduction qu'on est tenté de justifier par le taux d'équipement désormais atteint doit être examinée attentivement.

Les dépenses d'informatique ont enregistré une évolution notable. Les moyens consacrés aux matériels ont décliné relativement à ceux destinés aux applications et à leur maintenance.

### Dépenses informatiques de la DGI

(En MF)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 <sup>(3)</sup>	1998 <sup>(4)</sup>
Acquisition et location du matériel	395,98	432,11	408,64	305,21	345,35	284,81	361,46	249,91	233,58	196,04	234,97
Entretien des matériels	115,52	124,55	131	167,07	146,82	145,85	176,83	156,63	112,74	67,46	63,15
Logiciels	51,73	62,64	96,04	100,54	90,18	138,73	116,15	122,56	149,83	153,95	129,9
Réseaux	56,3	59,9	70,9	67,65	80,87	73,17	72,16	65,61	59,97	51,3	48,94
Prestations de service	63,26	52,54	49,84	70,29	77,59	60,12	50,36	42,65	54,04	46,25	70,65
Formation des informaticiens	7,89	12,26	18,76	13,51	22,69	16,68	17,46	15,59	16,74	15,87	16,96
Travaux immobiliers des CRI, câblage, transport de matériel, consommables <sup>(1)</sup>	73,99	95,41	157,61	194,46	104,63	74,72	64,97	42,91	38,89	32,58	69,83
Dépenses de personnel interne <sup>(2)</sup>	126,78	129,90	130,40	131,14	133,96	141,56	142,16	147,75	144,60	145,30	141,95
Total	891,45	969,31	1.063,19	1.049,87	1.002,09	935,64	1.001,55	843,61	810,39	708,75	776,35

(1) Consommables jusqu'en 1991 inclus

(2) Personnel informaticien de la sous-direction IIB (études et développement)

(3) A compter de 1997, 104 MF ont été transférés au chapitre 34-98 pour l'équipement micro-informatique des services extérieurs

(4) Prévisions

### Dépenses informatiques de personnels internes à la DGI

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Catégorie A</b>	239	249	252	252	254	265	270	280	276	283	275
<b>Catégorie B</b>	184	180	175	171	170	179	173	164	157	150	145
<b>Contractuels</b>	4	6	8	13	20	25	26	25	25	25	27
<b>Coût total</b>	126,78	129,9	130,4	131,14	133,96	141,56	142,16	147,75	144,6	145,30	141,95

#### Eléments retenus

1. Nombre d'informaticiens A et B de la sous-direction IIB

2. Coût unitaire retenu : 340 kf (cat. A et contractuel), 240 kf (cat. B) jusqu'en 1994, puis respectivement 350 et 250 kf

L'informatisation des services s'est inscrite dans le cadre de schémas directeurs successifs, le dernier d'entre eux couvrant les années 1997 à 1999.

Ce dernier répondait aux objectifs généraux de la DGI : mieux répondre aux attentes des usagers par la modernisation des moyens de paiement et par la réduction des délais de traitement des réclamations et de

délivrance des renseignements, améliorer le recensement, la relance et l'imposition des défaillants par l'automatisation des échanges de données entre les fichiers, enfin, alléger les tâches matérielles des services.

L'actualisation du schéma pour la période de 1998 à 2000 a débouché sur des projets volontaristes. Plus de 60 nouveaux projets ont été inscrits en vue d'être engagés au cours de la période.

Quatre priorités ont été réaffirmées :

- le développement de téléprocédures et la poursuite de la dématérialisation de l'information.
- la modernisation du secteur foncier et patrimonial.
- le développement de vecteurs modernes de communication ouverts sur l'extérieur (Intranet avec le site Finances) ou à usage interne (Intranet DGI).
- la réécriture d'applications anciennes (FICOBA, MEDOC, TOPAD, GIFP-AGADIR...) ainsi que d'autres applications qui doivent répondre aux nouvelles contraintes techniques (ILLIAD CONTENTIEUX, TGPE, PCI...).

Au fur et à mesure de son informatisation, la DGI s'est dotée d'applications nouvelles. Il est impossible d'en rendre compte dans le cadre de rapport puisque plus de 130 applications ont été développées correspondant aux différentes missions de la DGI.

Les applications concernant **les travaux d'assiette** sont centrées autour de trois grandes chaînes, MEDOC (Mécanisation des opérations comptables) principalement utilisée pour le suivi de la TVA, ILIAD qui concerne les particuliers et, pour les missions foncières non abordées dans ce rapport, MAJIC.

A côté de ces applications opérationnelles destinées à faciliter les traitements de masse, on peut mentionner d'une part les fichiers d'identification de la situation des contribuables tels que le fichier des redevables professionnels (FRP) ou le fichier local de recoupements (FLR) et, d'autre part, les applications plus spécifiques utilisées dans le cadre du contrôle fiscal comme, dans le domaine de la fiscalité professionnelle, GEREPE (Gestion des redevables de la fiscalité professionnelle - IS ou l'impôt sur le revenu le cas échéant) et le "couple" OSIRIS - Amis-Bourgogne qui s'apparentent à des logiciels d'analyse financière.

**Dans le domaine du recouvrement**, l'application centrale MIRIAM est destinée à informatiser l'action en recouvrement dont elle permet de suivre

les principales étapes. Le fichier des comptes bancaires (FICOBA) géré par la DGI assure par ailleurs un accès efficace aux tiers détenteurs.

Porter des appréciations entièrement fondées sur les performances acquises du fait de l'informatisation des services, nécessiterait à soi seul une étude. Les conditions de l'informatisation du ministère de l'économie et des finances qui, à première vue, semblent très marquées par les cloisonnements internes, et les moyens budgétaires qui y sont consacrés justifieraient d'ailleurs pleinement qu'un tel travail soit accompli<sup>1</sup>. A défaut, les observations qui suivent empruntent nécessairement au domaine des impressions.

A cet égard, les visites effectuées dans les services accréditent l'idée que les services fiscaux se sont très largement appropriés les moyens informatiques mis à leur disposition.

Dans le même sens, le constat des progrès réalisés dans la modernisation des équipements peut être fait. Le nombre des micro-ordinateurs est aujourd'hui de l'ordre de 48.000 quand en 1989 il n'atteignait pas le millier. Cette évolution favorable accroît la souplesse d'utilisation de l'outil, le champ des applications accessibles et, finalement, l'acceptation du processus d'informatisation par les services.

**Ces impressions positives ne doivent toutefois pas conduire à en occulter d'autres beaucoup moins favorables.**

**L'architecture informatique de la DGI apparaît foisonnante.** Le nombre des applications déjà développées est considérable, et la redéfinition récente du schéma informatique qui a donné lieu à plus de 60 projets nouveaux ne donne pas toutes garanties qu'un processus de rationalisation soit en cours. Dans ce contexte, l'existence de projets visant à fusionner des bases de données jusqu'alors dispersées comme le projet BDRP « base de données des redevables professionnels » visant à fusionner le suivi des opérations comptables des entreprises jusqu'alors éclaté par type d'impôts doit être saluée.

La multiplicité des applications qui invite à douter de la pleine utilisation de chacune suscite la question des processus au terme desquels elle s'est instaurée. La démarche d'informatisation de la DGI a privilégié la succession de schémas directeurs définis en interne. Les vertus participatives d'une telle démarche ont des contreparties moins heureuses. Quelle que soit la qualité des concepteurs employées par la DGI, les tâches de synthèse des besoins ou de construction des systèmes, fortement consommatrices de temps, les absorbent nécessairement sans qu'ils puissent s'appuyer sur les retours

---

<sup>1</sup> Ces lignes ont été rédigées avant la remise du rapport de la mission - 2003 dont on rend compte plus loin.

d'expérience qui fondent l'expertise des entreprises spécialisées. Il n'est pas sûr non plus qu'ils soient les mieux placés compte tenu de leur appartenance à une même administration que celle des demandeurs pour conduire un dialogue contradictoire avec ces derniers.

**Foisonnante, l'informatisation de la DGI apparaît encore paradoxalement, largement marquée par le passé.** La modernisation des équipements s'accompagne du maintien en service de nombreux terminaux passifs qui équipent encore plus de 30 % des postes de travail. Les réseaux de transport de données ont des performances insuffisantes et sont d'ailleurs en voie de modernisation. Celle-ci est compliquée du fait de la dissémination territoriale des services qui entraîne des coûts importants. Cette dernière situation peut sembler paradoxale puisque l'une des retombées normales de l'informatisation d'un réseau tel que celui de la DGI devrait être d'en diminuer la dispersion.

L'informatique de la DGI doit, en outre combler les retards pris dans sa dimension communicante. Le dialogue avec les usagers doit être amélioré. L'utilisation du réseau internet n'est qu'embryonnaire et les procédures de téléchargement comme TDFC (liasses comptables et déclarations des entreprises) ou TDS (échanges de données sociales avec les tiers payants) nécessitent d'être améliorées ou développées. En interne, une réflexion doit être conduite sur la question délicate des habilitations informatiques dans le respect des règles légales d'accès aux fichiers. Il est, de ce point de vue, heureux que la situation absurde qui voyait les inspections spécialisées cantonnées à la consultation des fichiers du CDI dont ils relevaient ait été corrigée.

Enfin, la réflexion ouverte sur les plans de charges des centres régionaux informatiques qui regroupent plus de 3.000 emplois et dont la pérennité est remise en cause par l'introduction du progrès technique (procédés automatisés de dématérialisation comme la scannerisation) et par les réorganisations intervenues dans la distribution des tâches (rapatriement des travaux d'assiette de l'impôt sur le revenu dans les CDI), doit être poursuivie.

Ces différentes réserves sur l'état de l'informatisation des services de la DGI semblent confortées par les travaux d'analyse comparative récemment conduits par l'inspection générale des finances.

Dans un tableau synthétique dont la responsabilité incombe évidemment aux auteurs, la DGI apparaît en retard au regard de l'informatisation de ses différentes missions.

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

<b>Processus</b>	<b>Fonctionnalité informatique</b>	<b>Administration fiscales disposant à ce jour de fonctionnalité</b>	<b>DGI</b>
	. base de données consolidées au plan national	Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas, Suède	non
	. identifiant fiscal unique	Canada, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède	non
	. compte unique du contribuable	Allemagne (par CDI uniquement) Irlande, Suède, en projet dans d'autres pays	non
	. dossier électronique du contribuable, point d'entrée dans les systèmes d'information	Canada, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède	non
<b><i>Gestion des obligations déclaratives</i></b>			
	. immatriculation totale centralisée des contribuables	Canada, Irlande, Pays-Bas	non
	. génération automatique de la déclaration d'impôt sur le revenu à partir des déclarations des tiers	Suède (reprise d'un système danois)	non
	. automatisation via OCR/EDI de la saisie des déclarations des contribuables et tiers payants	Canada, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Suède	en cours
<b><i>Recouvrement spontané</i></b>			
	. gestion centralisée et automatisée des moyens de paiement, de l'alimentation du compte du Trésor et de la comptabilisation	Canada, Espagne, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Italie	non
<b><i>Contrôle des déclarations fiscales (sur pièces et sur place)</i></b>			
	. contrôle automatisé du fichier des déclarants avec des fichiers externes (recherche des non-déclarants)	Italie, Pays-Bas, Suède	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 salaire
	. 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

<b>Recouvrement forcé</b>			
	. automatisation forte des premières étapes du recouvrement forcé (lettres de rappel)	toutes administrations fiscales	oui
	. mémorisation du comportement des contribuables en matière de recouvrement/analyse du risque de recouvrement	Allemagne, Canada, Irlande, Pays-Bas, Suède	non
	. analyse informatisée de la solvabilité du contribuable débiteur	Espagne, Suède	non
	. autre système d'informations du recouvrement	Canada (centre d'appel du recouvrement) Espagne (automatisation intégrale du recouvrement des petites cotes)	non
<b>Customer services (services électroniques)</b>			
	. 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 cours
	. automates téléphoniques d'assistance générale, call centers téléphoniques	Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Pays-Bas, 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
<b>Fonctions support</b>			
	. pilotage du flux de travail (workflow management)	Canada, Etats-Unis, Irlande, Pays-Bas, Royaume Uni, Suède	non
	. informatisation intégrale du système d'information de gestion	Espagne, Irlande, Pays-Bas, Suède	non
	. technologies d'informatisation du travail en groupe (groupware, Intranet)	Canada, Irlande, Pays-Bas, Suède	oui (directeurs uniqt.)

Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Depuis que ces développements ont été rédigés, la publication du rapport de la « mission 2003 » est intervenue. Il consacre un chapitre à la rénovation indispensable du système informatique élaboré sur la base d'un travail de cadrage réalisé par un consultant. Les conclusions confirment les analyses de votre rapporteur et les prolongent.

La modernisation de l'informatique de la DGI y est décrite comme « *une sorte de révolution copernicienne* ».

Par rapport à l'existant, cette « révolution » suppose quatre ruptures ainsi identifiées :

- une mise à niveau technologique rapide et conforme à l'état de l'art ;

- un dépassement de l'actuelle distinction entre applications d'assiette et applications de recouvrement, ce qui implique d'organiser et de conduire le projet dans une logique transversale ;

- un enrichissement fonctionnel majeur : les évolutions projetées doivent permettre d'effectuer des progrès extrêmement importants, notamment en ce qui concerne la gestion informatisée de la relation avec le contribuable (largement absente dans les systèmes actuels) ou la mise en place de base de données globales ;

- un pilotage global du projet, qui implique non seulement un travail parfaitement unifié des différentes structures qui traitent actuellement des sujets informatiques, mais encore une réflexion très approfondie sur ce que sera l'organisation du travail de l'administration fiscale dans le nouvel environnement technique qui est proposé.

Il s'agit de « *mettre en œuvre une architecture informatique fondamentalement différente de celle qui est aujourd'hui envisagée ce qui implique une refonte progressive des applications actuelles* ».

Le tableau ci-après décompose les projets qu’implique l’architecture envisagée :

**Décomposition des projets et des systèmes de l’architecture cible**

Les 7 projets	Les 9 systèmes	La situation actuelle des systèmes d’information
1 - Epine dorsale technique (choix fondamentaux d’architecture informatique, repris dans tous les systèmes)		Un par direction à ce jour
2 - Chantiers transversaux (équipements, refonte des applications)	1 - Services techniques 2 - Services applicatifs	Services assez pauvres
3 - Référentiels (organisation générale des données fiscales)	3 - Référentiels	Référentiels morcelés et sans aucune vision globale du dossier de l’usager
4 - GRU : gestion de la relation usager	4 - Accueil physique et téléphonique 5 - Accueil électronique 6 - Traitement de la demande	Très faible : pas d’accès à un dossier global, pas d’assistance informatique au téléphone...
5 - GIP : gestion de l’impôt et de son paiement	7 GIP : gestion de l’impôt et de son paiement	Système le mieux couvert mais de manière totalement cloisonnée (assiette, recouvrement, impôts professionnels, impôts fonciers ..) C’est le cœur des systèmes informatiques à ce jour
6 - Pilotage	8 - Pilotage	Limité et morcelé
7 - Systèmes spécialisés (systèmes dédiés aux métiers spécialisés de la fonction fiscale : recoupements, contrôles de cohérence)	9 - Systèmes spécialisés	Partiellement couverts

Source : Rapport de la « mission 2003 »

Le projet développé par le rapport est orienté vers l’instauration d’un correspondant fiscal unique et dépend des réformes de structures suggérées par ailleurs qui font l’objet de développements ultérieurs.

Votre rapporteur émet quelques réserves sur ce dernier point - v-infra - mais il s'associe pleinement à de nombreux objectifs poursuivis à l'occasion de la définition d'un nouveau schéma informatique.

C'est en particulier le cas pour des objectifs d'enrichissement des services offerts aux usagers et des tâches confiées aux agents que récapitulent des tableaux suivants.

**Enrichissement progressif des services offerts à l'utilisateur**

<b>2002</b>
Première version de l'accueil électronique (routage automatique des appels vers les services concernés et réponses par le même canal)
Déclarations et paiements dématérialisés
Premier niveau pour la gestion de l'accueil téléphonique (prise en compte des demandes, gestion des réponses les plus simples, transfert des appels vers les services spécialisés, traçabilité des demandes)
<b>2003</b>
Généralisation de l'accueil téléphonique (traitement en direct d'une partie des demandes les plus courantes)
Traçabilité des demandes des contribuables de bout en bout
<b>Système cible</b>
Offre de services par de multiples canaux : téléphone, courrier, échanges électroniques, accueil physique au guichet
Le contribuable a le choix de son mode et de son point de contact
L'importance respective de chaque mode de communication dépendra de l'évolution des comportements des usagers
<b>Exemples d'améliorations prévues pour les agents</b>
<b>2001</b>
Déploiement de la messagerie interne globale
<b>2003</b>
Mise à disposition du « bureau électronique » pour les agents (intégration des anciens et des nouveaux systèmes dans un environnement de travail intégré)
Mise à disposition des outils de pilotage permettant le suivi des flux d'information

Il en va de même pour les objectifs théoriques à atteindre du point de vue de l'administration, soit :

- un renforcement des capacités de contrôle, l'efficacité de l'action de l'Etat envers les contribuables cherchant à échapper à leurs obligations fiscales (contrôle fiscal, recouvrement forcé) devant être améliorée par l'existence du compte unique du contribuable, et d'autant mieux assurée que le cas de l'immense majorité des autres contribuables serait plus aisément traité ;

- sur le plan de la gestion interne, la mise en place d'un système d'information beaucoup plus riche et plus souple offre à l'Etat des possibilités nouvelles en matière de gestion de ses ressources budgétaires et humaines (élaboration automatique de statistiques et d'indicateurs ; réorganisation des implantations ; calcul de coûts analytiques ; relance précoce par téléphone...).

**En la matière, l'unification des ressources informatiques de la DGI et de la DGCP constitue une priorité car les cloisonnements de l'informatisation de la chaîne fiscale sont une source majeure de pertes d'efficacité particulièrement choquantes étant donné les moyens consacrés à l'uniformisation du ministère.**

Votre rapporteur se doit enfin de rendre compte des quelques estimations de coûts fournies dans le rapport de la « mission 2003 » même si elles n'ont, à ce stade, pas atteint de précision suffisante.

Le coût du projet est évalué par le cabinet de consultant à environ 8 milliards de francs sur huit ans, cette estimation comprenant la mobilisation des ressources internes.

Il s'agit donc d'un choix d'investissement coûteux, mais jugé comparable aux budgets engagés par nos partenaires sur des projets analogues.

Un tel investissement n'est justifié que si les perspectives de retour sur investissement sont suffisantes. Elles peuvent porter sur des « *gains de productivité réalisés sur les coûts de fonctionnement généraux, y compris en termes d'emplois, de gains d'efficacité en termes de contrôle fiscal, ou d'amélioration du recouvrement, notamment suite aux contrôles fiscaux* ».

Les rédacteurs du rapport estiment que ce retour sur investissement est « *à peu près certain* ». Ils s'appuient en ce sens sur les études menées chez les partenaires industrialisés qui auraient montré qu'avec un budget informatique atteignant en période de croisière 20 % du budget de l'administration fiscale (contre 10 % en France), **compte non tenu des investissements initiaux**, les Etats concernés avaient amélioré leurs rentrées fiscales et diminué parallèlement leurs coûts de fonctionnement.

**Ils reconnaissent cependant qu'il est totalement impossible de chiffrer à ce stade ces gains potentiels.**

Il apparaît dans ces conditions prématuré d'engager l'avenir à partir d'un projet dont votre rapporteur -qui n'en a pas eu connaissance dans le détail- salue les grands objectifs mais considère qu'il doit être affiné, tant dans sa définition que du point de vue de l'évaluation de sa valeur ajoutée. Il serait d'ailleurs prématuré d'engager des investissements de cette ampleur avant le regroupement effectif des réseaux de la DGI et de la DGCP dont les contours concrets sont susceptibles d'en modifier et le contenu et les coûts.

## **V. SYNTHÈSE DES COÛTS PAR MISSION**

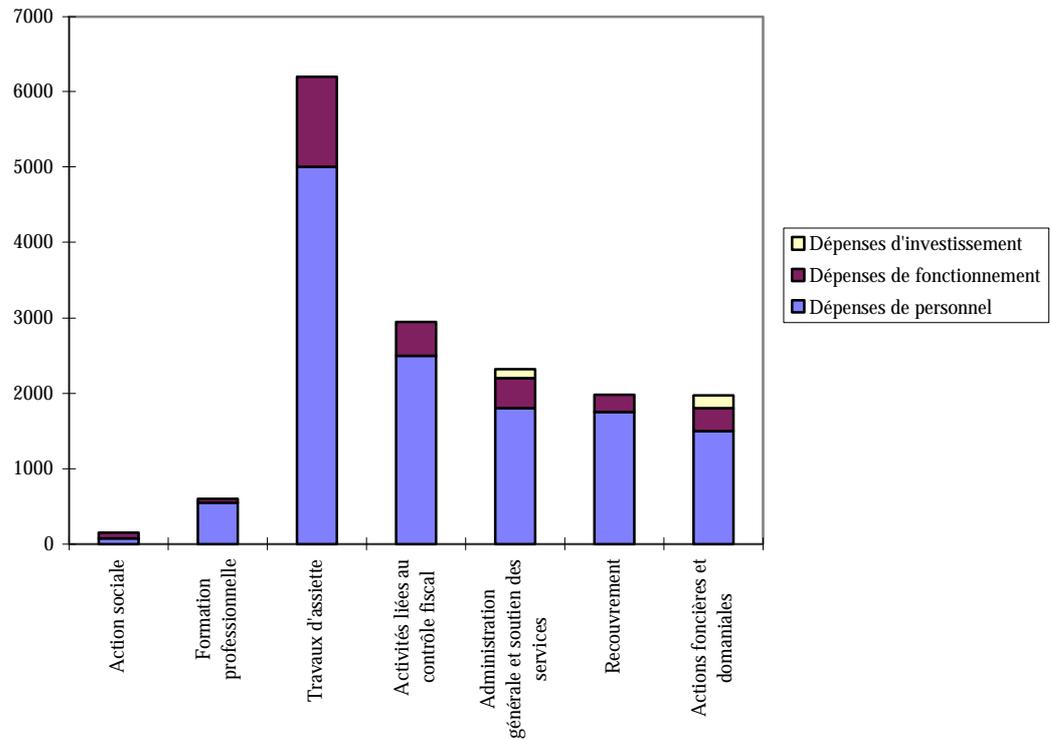
La connaissance des coûts de la direction générale des impôts et, plus encore, celle des coûts de ses missions fiscales est un parcours semé d'embûches.

Ainsi si le budget de programmes de la DGI pour 1998 évalue les coûts des services territoriaux à 16,165 milliards de francs, ces estimations apparaissent quelque peu surprenantes et doivent être mises en rapport avec d'autres estimations sans doute plus fidèles<sup>1</sup> d'où il ressort que les coûts de la DGI s'élevaient en 1997 à 24,660 milliards de francs, toutes missions confondues (contre 13.865 milliards budgétés seulement), les coûts des missions fiscales étant de 20,687 milliards de francs, soit 83,9 % du total.

---

<sup>1</sup> *Rapport IGF du 20 mai 1999.*

### Répartition des coûts de services territoriaux de la DGI par groupe de programmes



Source : Budget de programmes 1998 de la DGI.

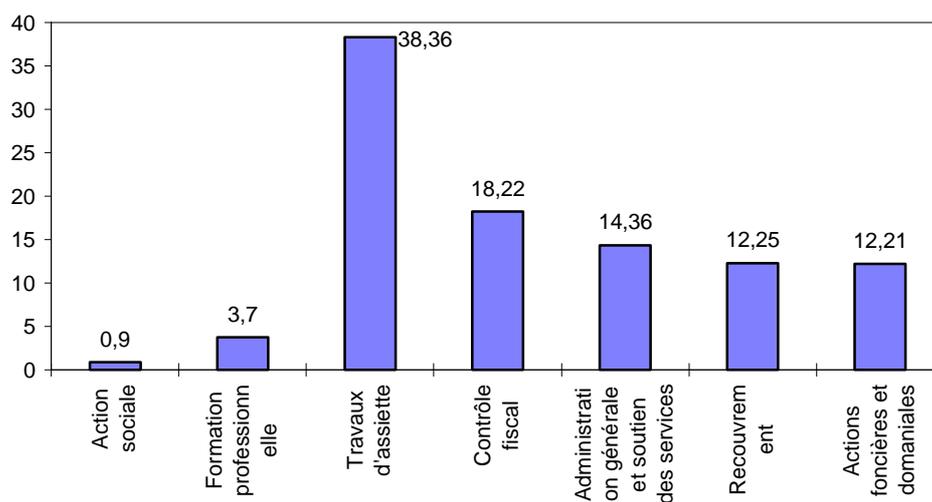
En s'en tenant aux données du budget de programme, il ressort du tableau précédent que la répartition des coûts des services territoriaux entre les différents groupes de programmes qu'il identifie est la suivante :

- 146 millions de francs pour l'action sociale,
- 599 millions de francs pour la formation professionnelle,
- 6.200 millions de francs au titre des travaux d'assiette,
- 2.944 millions de francs pour les activités de contrôle fiscal,
- 2.322 millions de francs au titre de l'administration générale et du soutien des services,
- 1.980 millions de francs pour le recouvrement

- et 1.974 millions de francs pour les actions financières et domaniales.

Le graphique ci-dessus rend compte de la répartition de ces coûts.

**Répartition en % des crédits ouverts <sup>(1)</sup> par groupe de programmes**



(1) Crédits budgétaires + fonds de concours

Les tâches d'établissement de l'impôt - assiette et contrôle fiscal - absorbent sans surprise la majorité des moyens avec au total 56,6 % des coûts.

Il est à remarquer que la proportion des coûts du contrôle fiscal dans le total atteint près de la moitié de celle qu'occupe l'assiette des impôts.

Ces caractéristiques sont confirmées par la répartition des effectifs en fonction des différentes missions.

**Répartition par missions des effectifs budgétaires de la direction générale des impôts de 1989 à 1998**

<b>Groupes de programmes</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Evolution en % de 1989 à 1998</b>
Personnel des services déconcentrés en poste dans les services centraux	1.841	1.848	1.846	1.872	1.862	1.879	1.869	1.861	1.797	1.748	- 5,05 %
Action sociale	290	232	233	235	247	237	235	232	205	205	- 29,31 %
Formation professionnelle	3.446	3.557	3.628	4.248	5.162	4.772	3.850	4.287	4.049	3.119	- 9,49 %
Travaux d'assiette	34.085	33.865	33.783	33.468	33.987	33.864	31.588	32.109	30.422	30.732	- 9,84 %
Contrôle fiscal	13.883	13.257	13.335	13.345	13.572	13.769	13.207	13.363	14.611	14.810	10,66 %
Administration générale	9.412	9.276	9.205	9.062	8.809	8.950	10.102	9.774	9.855	10.042	6,69 %
Recouvrement	8.887	9.190	9.127	8.984	8.835	8.402	8.708	8.519	8.442	8.431	- 5,13 %
Activités foncières et domaniales	9.434	9.553	9.721	9.560	9.181	9.398	9.570	9.484	9.618	9.584	2,65 %
Total (évolution réelle)	80.778	80.778	80.878	80.874	81.555	80.771	79.229	79.269	78.999	78.771	- 2,48 %
Neutralisation de l'incidence du transfert des CI (1)	- 2.407	- 2.407	- 2.407	- 2.407	- 2.407	1.532					
Total (évolution à périmètre constant)	78.371	78.371	78.471	78.467	79.248	79.239	79.229	79.629	78.999	78.771	0,51 %

(1) Contributions indirectes

Source : DGI

On relèvera l'importance relative des effectifs d'administration générale et la décrue très progressive des effectifs chargés de l'assiette, et à un bien moindre titre encore des effectifs en charge du recouvrement au profit des moyens de contrôle fiscal.

## **CHAPITRE IV :**

### **DES RÉSULTATS PERFECTIBLES**

Confrontée à des missions de plus en plus délicates, les performances de la DGI doivent être améliorées.

C'est la règle commune des travaux d'évaluation de mettre le projecteur sur les insuffisances plutôt que sur les succès, sur les « trains en retard » plutôt que sur « ceux qui arrivent à l'heure ». Aussi, votre rapporteur souhaite-t-il concéder par avance qu'il n'évite pas cette clause de style.

Mais, plutôt que comme un écueil, celle-ci doit plutôt être considérée comme la seule manière féconde d'aborder avec mesure le chantier de la modernisation d'une administration dont l'importance des missions et la qualité des personnels justifient et permettent de compter sur la réussite.

Plusieurs études importantes<sup>1 2</sup>-et publiées- ont récemment mis en évidence les insuffisances des performances de l'administration fiscale française et, en particulier, de la direction générale des impôts.

Votre rapporteur au cours des examens sur pièces et sur place qu'il a pu conduire, - pour lesquels il a reçu le meilleur accueil ce dont il souhaite remercier l'ensemble de ses interlocuteurs - , a éprouvé des sentiments mêlés.

L'impression qui domine est bien celle de la forte implication de services compétents et soucieux d'un exercice de leurs métiers conforme à l'intérêt général. Une réelle aptitude à intégrer les nouvelles technologies doit en outre être soulignée tant elle compte pour une administration dont les tâches consistent largement à traiter des informations.

En contrepoint de ces constats réconfortants, plusieurs impressions moins favorables s'imposent à l'observateur extérieur qui peuvent parfois être le pendant en négatif des qualités positives relevées par ailleurs.

Ainsi en va-t-il sans doute du fort sentiment d'appartenance à la DGI qui engendre à la fois un grand dévouement mais aussi sans doute des défauts relatifs d'ouverture : aux usagers trop souvent considérés comme des assujettis

---

<sup>1</sup> *Rapport de l'inspection générale des finances de mars 1999 dit « Rapport Lépine ».*

<sup>2</sup> *Rapport de la mission 2003 dit « Rapport Bert-Champsaur ».*

et qui devraient au moins être vus comme des administrés, aux autres services fiscaux du ministère qui, pourtant, collaborent à la même tâche.

De la même manière, le sentiment d'accomplir une mission au service de l'intérêt général s'accompagne en même temps que d'une exigence de qualité, d'honnêteté et de désintéressement qu'il faut saluer, d'une certaine indifférence aux obligations relationnelles d'une mission de contacts et à la nécessité d'optimiser le service rendu, c'est-à-dire d'agir dans un souci permanent de l'efficacité.

Enfin, la direction générale des impôts est aussi marquée par le mélange ambigu de qualités et de défauts du ministère de l'économie et des finances dans son ensemble. En ce sens, elle a tout à la fois bénéficié et souffert du traitement particulier « auto-octroyé » par ce ministère pas comme les autres. Celui-ci a longtemps adopté des comportements dont la justification de fond peut être en débat mais dont la profonde illégitimité de principe ne peut être, elle, discutée, comportements au terme desquels ses services ont bénéficié d'arbitrages financiers systématiquement favorables et décidés dans la plus totale opacité. Ces travers n'ont pas eu que des inconvénients : ils ont sans doute favorisé le recrutement de personnels de qualité et entretenu la satisfaction d'agents dont le travail a pu gagner ainsi en qualité. Cependant, outre les questions de principe graves qu'ils posaient, ils ont entretenu l'illusion d'une capacité à maintenir dans le temps une certaine exception administrative tout en n'offrant pas l'occasion de résoudre les difficultés structurelles dont la solution n'a donc été que reportée.

De cet ensemble de caractéristiques, viennent probablement l'essentiel des contre-performances de la DGI telles que les ont amplement soulignées les rapports sus-mentionnés dans lesquels votre rapporteur retrouve parfois amplifiées, parfois un peu édulcorées, ses propres observations.

## **I. DES PERFORMANCES À AMÉLIORER**

La DGI a globalement progressé sur la voie d'une meilleure efficacité de ses principales missions.

Ces progrès sont illustrés par plusieurs indicateurs, la mesure que ceux-ci en donnent ne devant toutefois pas être considérée sans précautions.

A cette restriction de méthode -qui a suscité une réflexion interne pour mieux définir les indicateurs des performances de la direction générale-, il faut ajouter le maintien ou même l'émergence de points noirs qui doivent mobiliser des services auxquels il est en outre demandé d'améliorer encore les

performances déjà obtenues sur les fronts plus calmes de la gestion ordinaire des prélèvements.

Une préoccupation nouvelle est en outre, justement, apparue : celle de l'utilisateur ou de l'administré comme l'on veut. En la matière, tout ou presque, est à faire. Cet objectif qui a été érigé comme une priorité à très juste titre suppose là aussi une forte mobilisation de la direction générale des impôts, un vrai changement de culture.

#### **A. LES RELATIONS AVEC LES ADMINISTRÉS : DES PERFORMANCES PLUS QUE MÉDIOCRES**

Le moins qu'on puisse dire des missions fiscales de la DGI est qu'auprès des populations autres que la parentèle directe de Jean Monet<sup>1</sup>, elles ne suscitent en général pas une adhésion sans réserves.

S'acquitter de ses obligations fiscales reste pour le commun des contribuables une obligation douloureuse quand bien même l'on serait animé d'un esprit civique sans tâche.

L'aversion psychologique pour l'impôt qui se nourrit aussi d'histoire ne doit pas être renforcée par l'irritation que pourrait produire une administration de l'impôt maladroite. Celle-ci le serait certainement si cette administration devait se montrer arbitraire ou inégalitaire ce que, dans l'ensemble, elle n'est heureusement pas.

Mais elle peut l'être aussi de bien d'autres manières soit qu'elle soit incapable de faire savoir ses qualités -ce n'est pas la tendance, même si la capacité de la DGI à se faire connaître et à illustrer ses mérites apparaît faible-, soit qu'elle soit hors d'état de se montrer accessible à l'administré.

Or, de ce point de vue, les performances de la direction générale des impôts sont particulièrement mauvaises.

Pour le montrer, votre rapporteur s'appuiera moins sur ses observations personnelles que sur les enseignements du rapport de la « mission 2003 » qui sont, de ce point de vue, sans appel.

**L'accessibilité physique des services de la DGI est d'abord très insuffisante.**

C'est ainsi qu'en jugent les administrés interrogés par enquêtes dans le cadre de l'élaboration du rapport de la mission susmentionnée.

---

<sup>1</sup> Le père de Jean Monet acquittait ses impôts en personne après avoir revêtu ses gants blancs.

Les griefs articulés concernent d'abord les horaires d'ouverture des services.

Ces horaires, mal connus et hétérogènes selon les territoires, polarisent les mécontentements. La proportion d'usagers souhaitant un élargissement des plages de disponibilité au public en semaine est élevée : 46 % des particuliers, 55 % des entreprises et 52 % des professionnels indépendants souhaitent des horaires d'ouverture plus étendus en semaine.

Au demeurant, une étude de la mission d'études et de liaisons (MEL) d'octobre 1999 confirmait cette opinion chez les visiteurs des services fiscaux : 40 % souhaitent une amélioration des jours de réception du public et 34 % des horaires d'ouverture.

S'agissant des autres modes d'accès au services, la situation n'est pas plus favorable : 43 % des particuliers jugent les services « difficiles à joindre ».

C'est en particulier le cas s'agissant de l'accueil téléphonique au sujet duquel la « mission-2003 » a demandé aux directions de diligenter en septembre et octobre 1999 une étude avec le concours de France Télécom.

Il ressort de cette étude que le taux d'efficacité des appels est médiocre, environ 40 % des appels n'aboutissant pas à un « décroché ». Les services de la DGI, avec des taux d'efficacité toujours inférieurs à 75 %, chute à 64 % en période d'émissions des avis d'imposition.

La performance du service se dégrade donc en période de pointe là où il est le plus nécessaire tandis que le taux d'efficacité des appels chute en zone urbaine à des niveaux très faibles.

**A ces problèmes d'accessibilité physique s'ajoutent les difficultés à obtenir des réactions une fois le contact noué.**

Selon le rapport de la « mission-2003 » :

*« A 100 premières démarches, il faut probablement ajouter environ 65 démarches supplémentaires induites par l'échec du courrier, du téléphone, ou d'un premier déplacement. »*

Il est évident qu'une telle situation est de nature à nourrir une certaine aversion pour la bureaucratie.

La proportion de déplacements infructueux auprès des services fiscaux et du Trésor public est importante : 29 % des entreprises, 32 % des particuliers ne peuvent régler leur problème en une seule fois lors d'un déplacement.

**Enfin, des considérations plus subjectives doivent être citées.** Une part importante des administrés (42 %) déplorent une relation anonyme avec les services ainsi que, mais là l'administration est moins directement en cause que d'autres pilotes de notre système fiscal, la complexité des démarches exigées d'eux.

**L'on aurait tort de négliger l'amélioration des relations entre les services fiscaux et leurs administrés au nom d'une conception autoritaire de l'Etat.**

Tout d'abord, on l'a dit, une relation mauvaise engendre ou accroît les pathologies du système. En renforçant l'aversion à l'égard de l'impôt, elle peut légitimer, au moins à un premier stade de l'opinion publique, des comportements inciviques.

Elle accroît en outre la difficulté d'exercice professionnel des services confrontés à la tension née des mécontentements.

Enfin, elle occasionne des pertes en ligne pour les contribuables mais aussi pour les services car elle est synonyme tout à la fois de pertes de temps et de contentieux.

#### ***B. LES PERFORMANCES ACQUISES DANS L'EXERCICE DES MISSIONS D'ASSIETTE ET DE RECOUVREMENT***

La direction générale des impôts suit ses performances en matière d'assiette et de recouvrement à partir des indicateurs dont la structure est rappelée ci-après.

##### **La structure du système de mesure de la performance en matière d'assiette**

<b>Secteur</b>	<b>Qualité</b>
Inspection d'assiette	Rythme d'avancement de l'émission accélérée en montant (majoration au 15.09)
	Taux de dégrèvement contentieux
Inspections spécialisées	Taux de retardataires TVA de plus de six mois (au 30.10.N)
	Taux de retardataires bénéfice industriel et commercial, non commercial, bénéfice agricole et impôt sur les sociétés
Taxe professionnelle	Taux de dégrèvement taxe professionnelle en montant

*Source : DGI*

**La structure du système de mesure de la performance en matière de recouvrement**

Activité	Qualité	Efficienc
Coefficient de recouvrement net sur prise en charge	Délai moyen pondéré de recouvrement des créances	Efficienc globale
Taux de couverture des charges de l'exercice		

Source : DGI

Ces indicateurs correspondent aux objectifs nationaux. Ils sont complétés par un suivi des contentieux dont l'évolution peut être considérée comme représentative de celle de la qualité des travaux d'assiette.

L'évolution des indicateurs suivis en matière d'assiette montre une progression des performances acquises au regard de la célérité des émissions, en particulier pour l'impôt sur le revenu. Les déclarations traitées au 15 septembre d'une année ont ainsi pu atteindre 94,7 % en 1997.

**Résultats nationaux des indicateurs de gestion des directions des services fiscaux**

Assiette		1992	1993	1994	1995	1996	1997
A03	Rythme d'avancement de l'émission accélérée en nombre	79,0	85,6	88,5	89,0	92,1	93,8
A16	Rythme d'avancement de l'émission accélérée en montant	75,5	82,6	86,9	87,8	91,9	94,5
A09	Taux de dégrèvements contentieux IR et TH	4,9	5,0	4,8	4,7	4,9	4,7
A06	Pourcentage de retardataires de plus de 6 mois en TVA (au 30/10/N)	ND	10,4	10,7	9,9	7,6	5,5

Toutefois, la situation décrite par les indicateurs, si elle s'améliore, est moins favorable pour d'autres impôts. Il en va ainsi pour les impôts directs locaux pour lesquels la taxation au premier rôle ne concerne que 60 % des contribuables. Il en va de même pour la TVA et pour l'impôt sur les sociétés.

Ces difficultés ont du reste donné naissance à la fixation d'objectifs ambitieux dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens de la DGI que l'on présente ci-après.

**Objectifs d'amélioration des performances d'assiette de la DGI**

Mesure	1997	1998	Objectif 2002
Taux de respect spontané des échéances déclaratives en matière de TVA	86,5 %	87,6 %	90 %
Taux de retardataires TVA de plus de 6 mois	5,5 %	4,2 %	≤ 3 %
Taux de retardataires en déclarations de résultats BIC/BNC/IS au 31.12	nd	9,1 %	≤ 3 %

Ces objectifs, qui devraient également concerner la fiscalité directe locale, méritent d'être recherchés compte tenu des enjeux financiers qui sont les leurs.

Il faut toutefois tempérer la portée des chiffres ici mentionnés puisqu'aussi bien leur signification dépend étroitement de l'identification précise de la matière fiscale. Or, celle-ci doit progresser, l'une des impressions tirées des visites sur le terrain étant bien que l'administration éprouve de grandes difficultés à l'appréhender entièrement.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite d'abord du cheminement vers un identifiant fiscal unique.

C'est aussi pourquoi votre rapporteur souhaite un renforcement des coopérations avec les ministères dont les services sont en mesure de renforcer la lutte contre la dissimulation fiscale.

**L'appréciation des performances réalisées en matière d'établissement de l'impôt doit être corrigée de la prise en compte des réclamations des contribuables.**

L'administration fiscale a construit un indicateur en ce sens -le taux de dégrèvement contentieux- qui permet d'approcher l'exactitude des travaux d'assiette. En outre, elle suit plusieurs indicateurs permettant d'estimer les conditions dans lesquelles sont traitées les demandes gracieuses ou les dossiers juridictionnels.

**Indicateurs de gestion du contentieux**

Ensemble	Couverture de la charge toutes affaires confondues	
Centre des impôts		Taux d'affaires traitées dans le mois
Service de base		Taux d'affaires contentieuses et gracieuses traitées dans les 3 mois (hors plafonnement de la TP) <sup>(1)</sup>
Direction		Taux d'affaires contentieuses traitées dans les 6 mois (hors plafonnement de la TP)
Juridictionnel		Taux de jugements favorables ou partiellement favorables

(1) *Taxe professionnelle*

Des deux points de vue envisagés, les performances de l'administration doivent connaître de profondes améliorations.

Comme on l'a indiqué plus avant, l'évolution des demandes gracieuses n'est pas favorable.

**Evolution des demandes gracieuses (1989-1997)**

	<b>Impôts directs</b>	<b>Droits d'enregistrement</b>	<b>TCA</b>	<b>Total</b>
1989	352.256	49.965	147.062	549.283
1990	401.931	58.009	198.436	658.376
1991	385.092	58.273	187.806	631.171
1992	411.511	52.105	192.263	655.879
1993	496.723	50.735	222.006	769.464
1994	560.428	45.225	198.712	804.365
1995	587.924	44.233	221.271	853.428
1996	675.330	47.980	268.255	991.565
1997	731.493	48.048	263.709	1.043.250

*Source : Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Rapport 1998 à l'intention du gouvernement et du Parlement.*

Le total des demandes gracieuses a presque doublé en huit ans s'accroissant à un rythme annuel moyen supérieur à 8 %.

En outre, la rapidité des traitements reste insuffisante puisque, par exemple, 13 % des réclamations des particuliers en matière d'impôt sur le revenu ou de taxe d'habitation ne sont pas traités dans le mois.

En matière de recouvrement, les résultats ont également progressé.

Recouvrement		1992	1993	1994	1995	1996	1997
F12	Coefficient de recouvrement nets sur prises en charge	60,7	62,8	62,3	63,8	67,1	54,7 (1)
F18	Montant des recouvrements sur prises en charge par agent	2.954.288	3.317.805	3.158.568	3.546.950	4.309.680	2.689.339(1)
F21	Délai moyen pondéré de recouvrement des créances	ND	ND	ND	7,1	5,3	5,1
F24	Délai moyen pondéré de comptabilisation des moyens de paiement	ND	ND	3,1	2,9	2,0	1,2
F27B	Evolution de la proportion de comptes débiteurs	- 0,5	- 2,2	- 1,6	0,7	- 0,4	ND

(1) données corrigées des paiements partiels

Toutefois, la situation des restes à recouvrer amène à nuancer beaucoup ce constat.

#### Volume du stock cumulé de restes à recouvrer (RAR) <sup>(1)</sup>

Niveau des RAR (1997)	Restes à recouvrer	Recettes totales nettes	RAR/Recettes nettes	Evolution des RAR (3 ans)
France (DGI/CP)	215.000	1.524.000	14,1 %	+ 1,4 %

RAR : impayés depuis plus de 3 mois

Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

### **C. L'EXEMPLE DU CONTRÔLE FISCAL**

L'analyse de l'organisation et des coûts du contrôle mise en rapport avec l'efficacité de cette mission conduit à s'interroger sur les réformes à introduire pour améliorer un bilan qui, sous certaines réserves, apparaît médiocre.

Le contrôle fiscal revêt deux grandes modalités : le contrôle sur pièces exercé à partir du bureau et le contrôle externe qui s'exerce sur les entreprises dans le cadre des vérifications de comptabilité ou sur les particuliers à l'occasion des examens contradictoires de la situation fiscale personnelle.

Ces contrôles mobilisent une partie importante des moyens de la DGI. Selon le budget de programmes pour 1998, le coût global des activités de contrôle atteindrait 18,22 % des coûts totaux de la DGI soit, sur la base des coûts estimés par le rapport de l'IGF du 20 mai 1999, **4,5 milliards de francs**.

#### **1. Les moyens consacrés aux contrôles sur pièces sont majoritaires**

La mise en œuvre du contrôle fiscal est, chacun dans le domaine de sa compétence, à la charge de services nationaux, régionaux et locaux.

Les services nationaux -la DNVSF, la DVNI et la DNEF- regroupent 1.161 agents, soit environ 7,8 %<sup>1</sup> des effectifs chargés du contrôle fiscal.

**Les effectifs en charge du contrôle fiscal dans les structures régionales et départementales forment donc l'essentiel des moyens du contrôle (13.734 agents).**

**Au niveau régional**, ils sont regroupés dans les brigades de vérification constituées au sein des 20 directions régionales et des deux directions de vérification de l'Ile-de-France et dans les brigades d'études et de programmation régionales.

**Au niveau départemental**, les effectifs exerçant le contrôle relèvent, soit des inspections d'assiette et de documentation des centres des impôts, soit des brigades de vérification, soit enfin des brigades de contrôle et de recherche départementales (BCR) dont le nombre varie selon l'importance du ressort fiscal.

---

<sup>1</sup> Avec pour référence les 14.810 emplois budgétaires chargés du contrôle recensés par le budget de programmes pour 1998.

**Il existe un triple degré de spécialisation des différentes structures en charge du contrôle fiscal.**

**Leur spécialisation est d'abord territoriale.** Chacune ne peut agir que dans un ressort géographique de compétences qui s'étend à l'ensemble du territoire pour les services nationaux, au territoire régional pour les services régionaux et au territoire départemental, voire infra-départemental, pour les services dépendant des directions des services fiscaux.

Cette spécialisation territoriale appelle et se double d'une **spécialisation *ratione materiae*** qui dépend -voir supra- de l'importance relative des dossiers.

Enfin, il existe une **spécialisation fonctionnelle.**

Ainsi, à côté des services totalement dédiés à la recherche et à la programmation -la DNEF au niveau national, les brigades d'études et de programmation régionales et les BCR départementales- les autres entités sont généralement elles aussi spécialisées, les unes dans le contrôle sur pièces, les autres dans le contrôle externe.

**Les effectifs regroupés dans les brigades** (brigades des directions nationales, brigades de vérification de l'échelon régional ou brigades de vérification départementales) **se consacrent au contrôle externe.**

**Brigades de vérifications (756)**

**Directions des services fiscaux (449 brigades)**

**Directions régionales (171 brigades)**

**Brigades nationales (136 brigades)**

	1992	1995	Evolution <sup>1)</sup>	1996	Evolution <sup>1)</sup>	1997	Evolution <sup>1)</sup>
<b>CHARGES</b>							
<b>Nb d'entreprises au FRP (en milliers)</b>	5.152	5.470	106,2	5.533	107,4	ND	
<b>Emplois (vérificateurs)</b>	<b>3.363</b>	<b>4.389</b>	<b>130,5</b>	<b>4.398</b>	<b>130,8</b>	<b>4.424</b>	<b>131,5</b>
<b>Montant brut des rappels (en millions de F)</b>	30.341	47.936	158,0	54.106	178,3	59.031	194,6

1) Evolution : base 100 en 1992

Entre 1992 et 1997, les emplois de vérificateurs de ces brigades et, ainsi, les moyens humains du contrôle externe, se sont significativement

développés. Avec 4.424 emplois, leur niveau est supérieur de près d'1/3 à celui atteint en 1992 et représentent environ 30 % des effectifs totaux chargés du contrôle fiscal.

**Les inspections d'assiette et de documentation (IAD) qui sont réparties dans les différents centres des impôts exercent également des fonctions spécialisées mais, cette fois, dédiées aux contrôles sur pièces.**

**Centre des Impôts (860)**

**Inspections d'assiette et de documentation  
(2 844 secteurs d'assiette)**

	1992	1995	Evolution <sup>1)</sup>	1996	Evolution <sup>1)</sup>	1997	Evolution <sup>1)</sup>
<i>Charges (en milliers)</i>							
<b>Nb d'articles IR émis dans l'année</b>	27.956	29.557	105,7	30.107	107,7	30.731	109,9
<b>Nb d'articles TH</b>	26.935	27.783	103,1	28.075	104,2	ND	
<b>Nb d'articles TP</b>	3.319	3.114	93,8	3.137	94,5	ND	
<b>Emplois (hors encadrement)</b>	<b>17.935</b>	<b>18.100</b>	<b>100,9</b>	<b>18.261</b>	<b>101,8</b>	<b>18.270</b>	<b>101,9</b>
<i>Résultats</i>							
<b>Rythme d'avancement de l'émission accélérée du montant</b>	75,5	87,8	116,3	91,9	121,7	94,5	125,2
<b>Montant des rappels IR (en millions de F)</b>	2.859	5.042	176,4	5.345	187,0	5.947	208,0
<b>Taux de traitement des réclamations dans un délai d'un mois.</b>	68,5	84,4	123,2	86,9	126,9	87,7	128,0

1) Base 100 en 1992

Les données du tableau ci-dessus relatives aux emplois cumulent les effectifs en charge des opérations d'assiette et de contrôle. Les agents en charge du contrôle fiscal sont donc moins nombreux que ceux ici recensés. Les emplois des IAD mobilisés par le contrôle fiscal s'élèveraient en 1997 à 2.363 emplois représentant 15,9 % des effectifs chargés du contrôle fiscal. Il est remarquable que leur nombre ait peu varié depuis 1992.

**Les inspections spécialisées** ont, quant à elles, **une activité mixte de contrôle externe et sur pièces**. Regroupés dans des inspections de fiscalité professionnelle et de fiscalité immobilière, leurs effectifs voués au contrôle fiscal s'élèveraient à 3.537 unités, soit 23,9 % des effectifs totaux mobilisés par le contrôle fiscal.

**Centre des Impôts (860)**  
**Inspections de fiscalité professionnelle (2 204 inspections)**

	1992	1995	Evolution <sup>1)</sup>	1996	Evolution <sup>1)</sup>	1997	Evolution <sup>1)</sup>
<b>CHARGES</b>							
Nb d'entreprises au FRP (en milliers)	5.152	5.470	106,2	5.533	107,4	ND	
<b>EMPLOIS</b>	6.876	6.892	100,2	7.017	102,1	7.075	102,9
<b>RESULTATS</b>							
Taux de retardataires TVA de plus de six mois	ND	9,9	107,5	7,6	129,0	5,5	148,6
<b>CSP<sup>2)</sup> (en millions de F) :</b>							
Montant des rappels IR	3.263	2.562	78,5	2.533	77,6	2.758	84,5
Montant des rappels IS	1.847	2.687	145,5	3.130	169,5	3.112	168,5
Montant des rappels TVA	5.317	5.522	103,9	6.691	125,8	6.574	123,6
<b>CFE<sup>3)</sup> : Montant brut des rappels (en millions de F)</b>	1.735	1.245	71,8	1.270	73,2	1.351	77,9

1) Base 100 en 1992

2) Contrôle sur pièces

3) Contrôle fiscal externe

L'essentiel des moyens des inspections de fiscalité professionnelle (2.570 emplois) se consacre, comme le voit, au contrôle de la fiscalité professionnelle (TVA, impôt sur les sociétés...).

**Centre des Impôts (860)**  
**Inspections de fiscalité immobilière (691)**  
**Brigades (34)**

	1992	1995	Evolution <sup>1)</sup>	1996	Evolution <sup>1)</sup>	1997	Evolution <sup>1)</sup>
<b>CHARGES</b>							
NB d'extraits contrôle-valeur	1.662.162	1.650.619	99,3	1.670.920	100,5	ND	
Nb de déclarations de succession	283.868	297.576	104,8	306.923	108,1	ND	
Nb de déclarations d'ISF	166.015	173.976	104,8	172.696	104,0	ND	
<b>EMPLOIS</b>	1.741	1.838	105,6	1.859	106,8	1.861	106,9
<b>RESULTATS (en millions de F)</b>							
<b>Total général des rappels (droits d'enregistrement + ISF)</b>	3.297	3.404	103,2	3.765	114,2	3.937	119,4

1) Evolution : base 100 en 1992

Les inspections de fiscalité immobilière (successions, mutations, impôt de solidarité sur la fortune...) regroupent les autres emplois (967 unités). Ceux-ci, d'un niveau très sensiblement inférieur à ceux consacrés à la fiscalité professionnelle, ont toutefois connu un plus fort développement que ces derniers (+ 6,9 % par rapport à 1992 contre seulement 2,9 % pour les inspections de fiscalité professionnelle). Faute d'informations sur ce point, il est difficile de faire le départ entre les moyens consacrés au contrôle externe et

**En tout état de cause, la mise en œuvre du contrôle sur pièces continue d'absorber une part prépondérante des effectifs chargés du contrôle fiscal.**

**2. Les contrôles se sont intensifiés sous l'effet de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés mais restent insuffisamment développés**

**Il est intéressant de rapprocher les données relatives au volume des contrôles avec des agrégats représentatifs du champ théorique du contrôle et des moyens consacrés au contrôle.**

De ce dernier point de vue, le tableau ci-dessous met en regard de l'évolution du volume d'activité du contrôle fiscal, l'évolution des moyens qui y sont consacrés.

**Evolution des moyens et du volume du contrôle fiscal  
(1994-1998)**

	1994	1995	1996	1997	1998 (1)	Variation (2) 1998/1994 (en %)
Effectifs budgétaires	13.229	13.286	14.802	14.895	14.810	11,9
Matériels informatiques (valeur installée en millions de francs)	189,3	215,4	257,6	268,5	281,4	48,6
Volume de contrôle dont :						
Contrôle externe	42.829	45.738	47.997	48.632	48.237	12,6
Contrôle sur pièces* dont :						
IAD	5,4	5,2	5,2	5,6	ND	3,7
Inspections spécialisées	5,6	5,9	6,6	6,9	ND	23,2

(1) Prévus.

(2) Sauf contrôle sur pièces (1997/1994). \* Fréquence des redressements.

Source : Budget de programmes pour 1998

- -

**ligne avec celui des effectifs. Ainsi, peu de gains de productivité sont dont le tableau ne rend pas totalement compte puisque n'y sont pas**

Ce résultat, décevant s'agissant d'une priorité d'action du ministère, budgétaires voués au contrôle fiscal enclenchée en 1998 devait se prolonger.

dynamique que le contrôle sur place ce qui n'est pas sans conséquences sur les

**Toutefois, la dynamique des contrôles reste apparemment plus**

Plusieurs exemples peuvent en être donnés.

vérifications de comptabilité ont augmenté en quatre ans (1994-1998) de % quand le nombre d'entreprises inscrites au fichier des redevables % entre 1990 et 1996. La

En matière de contrôle sur pièces, sous les réserves mentionnées plus indiqué.

relativisées. D'abord, ils ne mesurent que la variation de l'intensité du contrôle comptabilité avec le nombre des entreprises inscrites au FRP -qui pose le démontre par exemple que les entreprises contrôlées au cours d'une année % du total des entreprises

De plus, ils ne rendent pas compte de l'efficacité du contrôle infra montant et les recouvrements effectifs.

**Toutefois, la tendance globale à une intensification des contrôles, plus accusée pour le contrôle sur pièces que pour le contrôle externe, ne peut qu'être constatée.**

### **3. Les résultats du contrôle fiscal**

**Dans ce contexte, la question des résultats du contrôle fiscal se pose.**

Il est difficile d'appréhender les résultats du contrôle fiscal. Des difficultés de méthode existent d'abord pour choisir les indicateurs significatifs. Le choix des droits rappelés à l'occasion des contrôles ne rend pas compte de l'effet préventif du contrôle dont la mesure supposerait de quantifier l'effet du contrôle fiscal sur le recouvrement normal des impôts. En sens inverse, il conduit à mésestimer l'efficacité réelle du contrôle fiscal au regard de sa capacité à corriger les défauts observés dans le respect des obligations d'acquittement de l'impôt par les contribuables. Il faut alors à tout le moins comparer droits rappelés et droits recouverts. On verra qu'alors le tableau des performances du contrôle fiscal change du tout au tout.

Mais, au-delà des difficultés de méthode, il faut admettre que la discrétion dont l'administration fiscale fait montre en la matière ne favorise pas l'analyse. Si cette réserve est entièrement compréhensible s'agissant des axes du contrôle fiscal pour l'avenir, elle devrait céder le pas à la transparence s'agissant des performances du contrôle qui sont d'ores et déjà acquises.

#### *a) Une forte progression des résultats théoriques du contrôle fiscal*

Le tableau ci-après récapitule les résultats nationaux du contrôle fiscal en termes de droits nets constatés.

**Résultats du contrôle fiscal en droits nets**

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	% Evolution 1998/1997
<b>I. Contrôle externe</b>						
<u>A. Vérifications de comptabilité</u>						
1- Droits simples appelés						
Impôts directs						
- Impôts sur les sociétés	13.711	13.543	14.002	14.653	16.694	13,9 %
- Impôt sur le revenu	3.970	3.851	4.059	3.736	3.403	- 8,9 %
- Autres impôts	1.091	1.005	1.657	1.740	2.822	62,2 %
Taxes sur les chiffres d'affaires	10.383	11.292	13.051	17.223	18.083	5,0 %
Impôts locaux	1.799	2.604	2.900	2.933	3.062	4,4 %
Droits d'enregistrement	872	673	759	1.196	941	- 21,3 %
<b>Total des droits simples</b>	<b>31.826</b>	<b>32.968</b>	<b>36.428</b>	<b>41.481</b>	<b>45.005</b>	<b>8,5 %</b>
<b>2- Pénalités appliquées (tous impôts)</b>	<b>10.802</b>	<b>10.348</b>	<b>10.510</b>	<b>11.792</b>	<b>15.162</b>	<b>28,6 %</b>
<u>B. Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)</u>						
Droits simples rappelés	2.962	3.139	3.499	3.039	2.931	- 3,6 %
Pénalités appliquées (tous impôts)	1.601	1.569	1.702	1.480	1.472	- 0,5 %
<b>Récapitulation des résultats du contrôle externe</b>						
<b>Droits simples rappelés</b>	<b>34.788</b>	<b>36.107</b>	<b>39.927</b>	<b>44.520</b>	<b>47.936</b>	<b>7,7 %</b>
<b>Pénalités</b>	<b>12.403</b>	<b>11.917</b>	<b>12.212</b>	<b>13.272</b>	<b>16.634</b>	<b>25,3 %</b>
<b>II. Contrôle sur pièces (droits simples rappelés)</b>						
- Impôt sur les sociétés	2.091	2.687	3.130	3.110	3.134	0,8 %
- Impôt sur le revenu	8.208	7.879	8.256	8.876	8.837	- 0,4 %
- Taxes sur le chiffre d'affaires	5.687	5.522	12.089	12.787	13.663	6,9 %
- Droits d'enregistrement	3.312	3.165	3.477	3.601	3.815	5,9 %
- Impôts divers	104	83	66	58	48	- 17,2 %
- Impôt de solidarité sur la fortune			288	336	309	- 8,0 %
<b>Récapitulation des résultats du contrôle sur pièces</b>	<b>19.643</b>	<b>19.575</b>	<b>27.306</b>	<b>28.768</b>	<b>29.306</b>	<b>3,6 %</b>
<b>Récapitulation des résultats du contrôle sur place et sur pièces (droits simples)</b>	<b>54.431</b>	<b>55.682</b>	<b>67.223</b>	<b>73.288</b>	<b>77.742</b>	<b>6,1 %</b>
Indice d'évolution en francs constants (base 100 en 1994)	100	100,6	119,2	128,6	135,6	105,4

Le montant des droits simples (hors pénalités) rappelés s'est considérablement accru, augmentant entre 1994 et 1998 de 9,3 % en moyenne annuelle.

**selon la nature des contrôles.**

Les progrès ont été plus nets en matière de contrôle sur pièces (10,5 % en moyenne) qu'en ce qui concerne le contrôle externe (8,3

Toutefois, la structure des droits rappelés suite à contrôle montre que les contrôles externes sont à l'origine de près de 62

Parmi les opérations de contrôle externe, les vérifications de comptabilité produisent environ 94 ménages engendrant 6 % des rappels de droits simples. Les résultats des ESFP (par an), ce qui contraste avec la forte augmentation des résultats acquis dans le

**Les résultats du contrôle fiscal sont également variables selon le type d'impôt considéré.**

« *produisent* », les droits simples rappelés à leur suite représentant % du total des droits rappelés. L'impôt sur les sociétés suit, avec 25,5

Ainsi, **la structure des résultats des contrôles diffère de la** Il apparaît en particulier que la place de l'impôt sur les sociétés dans les résultats du contrôle fiscal excède nettement inverse prévalant pour les autres impôts. **Cette situation appelle un examen**

Il est également notable que si les résultats obtenus en matière de taxes sur le chiffre d'affaires se répartissent assez également quel que soit le matière d'impôts directs.

L'impôt sur le revenu donne lieu à des redressements dont l'origine sur les sociétés.

**Il faut donc rechercher la signification de ces résultats afin de bonne adéquation des modes de contrôle à la nature des problèmes posés.**

*b) Des résultats concrets beaucoup moins favorables*

**Ces résultats sont loin d'être entièrement significatifs de la portée effective -et de son évolution- des contrôles fiscaux.**

**Il existe d'abord un écart entre les droits constatés et les droits mis en recouvrement.**

Les deux tableaux ci-après, qui récapitulent les droits mis en recouvrement après contrôles externes en matière d'impôts sur rôles et de taxes sur le chiffre d'affaires le démontrent.

**Emissions de rôles consécutives aux vérifications de comptabilité et aux ESFP**

**(Droits simples et pénalités mis en recouvrement)**

*(montants en millions de francs)*

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Impôt sur les sociétés	15.092	14.804	15.164	16.543	20.100
Impôt sur le revenu et autres impôts directs	8.007	9.393	10.206	8.600	8.103
Totaux	23.099	24.197	25.370	25.143	28.203
Indice en francs constants (base 100 en 1994)	100,0	103,0	106,0	104,0	116,0

**Mises en recouvrement concernant les taxes sur le chiffre d'affaires après contrôles externes**

<b>Année de mise en recouvrement</b>	<b>Droits simples (en millions de francs)</b>	<b>Indice d'évolution en francs constants (base 100 en 1994)</b>
1994	8.578	100,0
1995	9.712	111,3
1996	10.767	121,2
1997	13.184	146,8
1998	15.538	172,0

Le montant des mises en recouvrement en matière de taxes sur le chiffre d'affaires n'atteint par exemple que 85 % des droits constatés. Cette situation, qui tient à des délais administratifs ou légaux, provient également de l'exercice des droits de remise et de transaction et de ce qu'en pratique les contrôles sont susceptibles d'aboutir à des redressements qui ne sont pas appelés à donner lieu à mise en recouvrement. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'une perte fiscale est simplement réduite.

**des écarts constatés qui peuvent atteindre des niveaux très élevés, comme le montrent les tableaux ci-après relatifs aux mises en recouvrement après**

**sur pièces des taxes sur le chiffre d'affaires**

<b>charge</b>	<b>Nombre de redressés</b>	<b>Droits simples mis en recouvrement</b>	
		<b>Montant (en francs)</b>	<b>Indice francs constants (base 100 en</b>
1994	105.263		100,0
1995		5.522	95,5
	138.908	6.691	
1997	146.331		110,4
1998		5.978	99,8

**sur pièces de l'impôt sur le revenu**

<b>Année d'émission</b>	<b>Nombre d'articles</b>	<b>Cotisations (droits simples et</b>	
		<b>millions de francs)</b>	<b>constants (base 100 en 1994)</b>
	995.001	9.540	
1995	958.049		95,2
1996		9.715	98,3
	1.060.816	10.484	
1998	1.149.380		103,2

**Mises en recouvrement consécutives aux contrôles  
sur pièces de l'impôt sur les sociétés**

Année d'émission	Nombre d'articles	Cotisations (droits simples et pénalités) mises en recouvrement	
		Montant (en millions de francs)	Indice en francs constants (base 100 en 1994)
1994	90.908	2.396	100,0
1995	115.244	3.024	124,1
1996	132.936	3.534	142,4
1997	135.944	3.479	138,7
1998	142.160	3.604	142,8

**Votre rapporteur souhaite que le gouvernement produise un rapport permettant d'appréhender les motifs des écarts entre les droits constatés et les droits mis en recouvrement.**

**Il existe enfin des écarts substantiels entre les prises en charge par les comptables et les recouvrements effectifs.**

Le tableau ci-après rappelle la situation observable de ce point de vue chez les comptables du réseau du Trésor public tandis que le tableau suivant concerne les comptables de la DGI.

**Recouvrement des impositions directes dont le recouvrement incombe à la  
Comptabilité publique après contrôle fiscal externe**

**Ensemble des émissions effectuées au cours des années antérieures (1994-1996)**

**Evolution 1997-1998**

	Impôt sur le revenu		Impôt sur les sociétés		Total	
	Situation au 31/12/97	Situation au 31/12/98	Situation au 31/12/97	Situation au 31/12/98	Situatio	
_____						
_____						
_____						
_____						
_____						
_____						
<b>F. Taux de recouvrement net (C/A-B)</b> (rapport entre les recettes et les prises en charges dont le recouvrement n'est pas légalement suspendu) [%]	55,88	64,76	89,21	90,66	77,23	81,54

**Recouvrement des rappels de taxes sur le chiffre d'affaires faisant suite à des vérifications (droits simples)**

*(en millions de francs)*

mise en recou-	Sommes mises en ment	Degrévé	Sommes à recouvrer	Apurement : a) total - b) dont admissions en non valeur					Tx de recou-	Solde non vré	
				1994	1995	7	1997	1998			10
1		3	4		6	7		9	10	12	
1994		558	8.020		a) 1.225 b) 45	a) 398 b) 238	b) 260	a) 329 b) 949	a) 5.818 b) 949		2.202
1995		909	8.803		b) 45	a) 1.415	a) 482 b) 274	b) 392	a) 6.139	69,7	2.664
	10.767	454				a) 4.897 b) 100	b) 227	a) 529	a) 6.923 b) 643		3.390
1997		438	12.746				b) 79	a) 1.590	a) 7.846 b) 371		4.900
	15.538	237						a) 7.794 b) 163	b) 163	50,9	

*\*\* b) dont admissions en non-valeurs*

Il faut observer, dans l'un et l'autre cas, le bas niveau des taux de en charge, les droits recouverts et les droits payés effectivement.

Cet écart provient de plusieurs facteurs

- l'un, déjà évoqué, résulte de la différence entre les constats suite à contrôle fiscal et les mises en recouvrement

- l'autre vient de ce que les procédures légales, de liquidation notamment, viennent souvent - suspendre l'exercice des droits du fisc

**Créances de taxes sur le chiffre d'affaires dont le recouvrement est suspendu par la cessation des paiements**

*(Montants en millions de francs)*

Année de mise en	Restes à recouvrer au 31 décembre 1998	Créances dont le recouvrement est suspendu par la cessation des paiements	
		Montant (en francs)	%
Années antérieures	4.089		81,2
1994		1.687	76,6
	2.664	1.820	
1996	3.390		63,2
1997		2.656	54,2
	7.507	2.763	
Ensemble	24.752		58,1

- le dernier résulte de l'exercice des facultés de dégrèvement et du non-valeur.

On soulignera l'importance toute particulière de admissions en non-comparativement plus favorable observée dans le réseau comptable de la DGI.

Il est assez peu probable que cet écart de performances manifeste un

Il est plus vraisemblable qu'il s'explique par la nature des cotes à recouvrer. Il est possible également qu'il provienne de dysfonctionnements organisation administrative pouvant nuire aux performances de recouvrement du réseau le plus éloigné des services de contrôles.

« mission 2003

**Quoi qu'il en soit, le constat des performances obtenues en matière de recouvrement suite à contrôle fiscal invite à approfondir les**

Il convient de déterminer et prendre toutes mesures susceptibles d'améliorer les résultats effectifs du contrôle fiscal. Selon toute vraisemblance, elles concernent les opérations de contrôle elles-mêmes qui, mieux ciblées et plus rapides, doivent favoriser des recouvrements dont les difficultés propres appellent une meilleure organisation. Celle-ci devra reposer sur une spécialisation de services voués aux recouvrements difficiles et sur la disparition du cloisonnement entre recouvrement et établissement de l'impôt que constitue la séparation organique entre le réseau du Trésor public et les services de contrôle de la DGI.

## **II. UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE**

L'insuffisante capacité de la direction générale des impôts à assurer une administration des prélèvements obligatoires aux meilleurs coûts a été constatée par le rapport Lépine consacré à la comparaison de neuf administrations fiscales dans le monde.

Cette situation a provoqué des réactions avec, à l'occasion de la conclusion d'un « contrat d'objectifs et de moyens », la définition d'une priorité axée sur l'amélioration de l'efficacité de la DGI.

Il convient de revenir tout à la fois sur le diagnostic et sur l'objectif posé dans le contrat susmentionné.

### **A. UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE**

Malgré quelques réserves, le constat du rapport Lépine selon lequel l'efficacité médiocre de l'administration fiscale française appelle des progrès s'impose tout particulièrement dans sa deuxième branche.

#### **1. Une efficacité globalement médiocre**

Même si elle pose de difficiles problèmes de méthode -en particulier parce qu'elle fait généralement l'impasse sur la qualité des services rendus ou leur capacité à satisfaire des normes immatérielles telle par exemple que l'égalité des administrés- l'évaluation de l'efficacité des services publics ne peut plus longtemps être négligée.

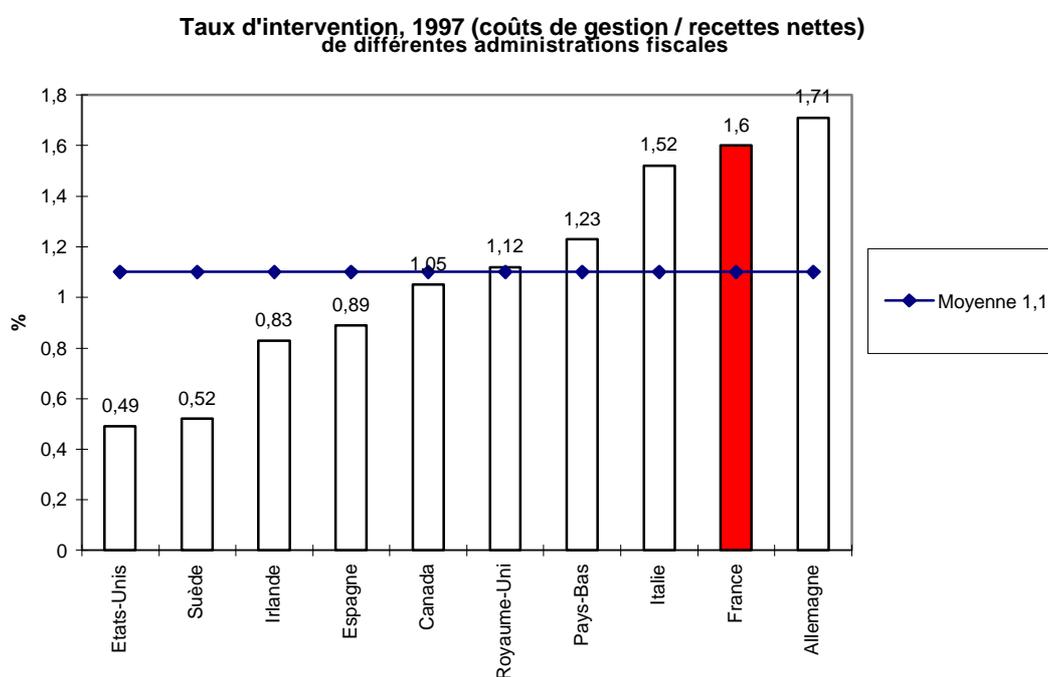
Malgré certains aspects contestables, le travail le plus complet disponible s'agissant de la direction générale des impôts -et peut-être s'agissant des administrations publiques en général- réside dans le rapport Lépine rendu en mars 1999 dont l'objet est de rendre compte d'une mission de

pays<sup>1</sup>

Le diagnostic du rapport -qui ne concerne pas que la direction  
- consiste à souligner **le caractère relativement coûteux**

a) *Aperçu général, un coût de gestion comparativement élevé*

après :



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

*Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Avec un rapport coûts de gestion / prélèvements nets encaissés de 1,6 %, la France se situerait à l'avant-dernier rang en matière de productivité de son administration fiscale.

<sup>1</sup> Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Suède, Allemagne, Pays-Bas, Irlande, Espagne, Italie et France.

Les facteurs expliquant les écarts de performances tels qu'ils sont repérés dans le rapport sont :

- la fonction de recouvrement dont l'analyse permet d'identifier un écart de 0,3 point entre les administrations françaises et leurs homologues (les coûts du recouvrement représente 0,5 % des recettes nettes en France, contre 0,2 % en moyenne dans l'échantillon) ;

- les modes de gestion de l'impôt (la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu existe dans tous les pays sauf la France) ;

- le nombre d'administrations fiscales qui induit des coûts de liaison ;

- la densité des réseaux ;

- une répartition différente des coûts entre les dépenses de personnel et les investissements de modernisation (informatique et formation notamment), les dépenses de personnel représentent ainsi en France 81 % des dépenses totales, soit 13 points de plus que la moyenne de l'échantillon (68 %) ; les dépenses informatiques représentent, en sens contraire, souvent 20 % du budget total, soit plus du double de ce qu'on trouve en France.

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

**Il faut accorder toute son importance à cette observation compte tenu des termes du discours habituel sur le sujet qui imputent au volet « collectivités locales » de l'activité des administrations fiscales la moitié de leurs coûts.**

*b) Un diagnostic à compléter*

Le diagnostic posé par le rapport appelle certaines réserves et quelques compléments.

**Tout d'abord, l'on doit souligner la portée seulement relative de l'indicateur utilisé pour mesurer le coût de notre administration fiscale.** La réintégration des cotisations sociales permet à elle seule de diminuer la valeur du ratio à 1,13 % soit à un niveau équivalent à celui de la moyenne de l'échantillon.

Le rapport admet d'ailleurs que la productivité du système fiscal et le type d'impôts gérés constitue un facteur important d'explication de la disparité

des coûts et souligne tout particulièrement que les comparaisons peuvent être faussées en raison du mode de gestion des cotisations sociales.

des impôts, car largement confiée aux entreprises, est, dans certains pays, confiée aux administrations fiscales dont «                      » les performances ressortent ainsi améliorées en affichage.

**encaissées- n'est pas entière puisqu'elles n'intègrent pas une partie importante des charges que suppose l'exercice des missions des services**

II

consomme une part significative des moyens de l'administration mais que le ces conditions, les pays dans lesquels le contrôle fiscal est peu développé l'indicateur de performance utilisé dans le rapport. Doit-on pour autant les ? Conclure en ce sens n'apparaîtrait guère raisonnable.

**gestion des impôts ne sont pas appréhendés sur une base entièrement**  
Ces écarts reposent principalement sur le degré d'externalisation

encaissements, voire sous-traitance de certaines tâches, informatiques en

Ces solutions ne font pas s'évaporer les charges d'administration de directement par des tiers dans les pays où elles sont externalisées.

**Dès lors, il est essentiel d'évaluer ces transferts de charges et d'en supportent quand l'administration fiscale les prend directement à son**

**complété.**

à la source - se traduise par

seraient exogènes à l'administration fiscale en tant qu'organe administratif.

découler ne sont en rien dépendantes d'une meilleure organisation ou d'un

modification du contexte d'exercice de ses missions -voir infra pour davantage d'informations sur le sujet important de la modernisation du contexte d'exercice des missions fiscales de la DGI.

**Mais d'autres observations du rapport appellent des développements plus approfondis.**

L'on doit surtout regretter de ce point de vue que le rapport ne contienne pas, sauf une exception (le recouvrement), d'appréciations quantitatives de l'impact des différents facteurs explicatifs des performances comparées des administrations fiscales qu'il identifie. L'on ne peut ainsi pondérer les différentes explications avancées. La recherche subséquente d'économies n'en est pas facilitée.

A titre d'exemple, l'explication des écarts de performance des administrations fiscales à partir des parts respectives des salaires dans le budget total n'est pas assez développée pour emporter la conviction.

- Il est certain que plus la proportion des salaires dans les budgets des administrations fiscales est élevée, moins ces budgets sont flexibles. Ainsi, les économies dans le budget français sont ardues compte tenu de sa structure, tandis qu'il est plus aisé de réduire les dépenses d'investissement.

- Il est probable, mais ce n'est pas entièrement démontré et moins encore évalué, qu'un stock important d'investissements informatiques peut contribuer à améliorer les performances des administrations fiscales. Mais, la répartition, à un instant donné, des charges de salaires et d'investissement ne renseigne pas sur le niveau absolu des investissements mis en œuvre par l'administration fiscale. Si cette répartition instantanée donne des indications sur les flux, elle n'en donne pas sur les stocks -ainsi des dépenses d'investissements importantes peuvent provenir de la nécessité de combler un retard de stocks. Elle peut en outre être trompeuse, les tâches externalisées pouvant atteindre des dimensions variables et donner lieu à des dépenses de fonctionnement supplémentaires.

## 2. Tentative d'affinement des facteurs d'inefficience

### a) Des coûts de gestion variables selon les impôts

Il faut d'abord remarquer les coûts de gestion sont variables selon les impôts.

#### Coût de gestion des impôts

(en millions de francs)

	Coût total			Equivalent emplois budgétaires	Rendement 1996 (3)	Taux d'intervention DGI	
	Assiette et contrôle (1)	Recouvrement (2)	Total			Assiette et contrôle (1) / (3)	Recouvrement (2) / (3)
IR	4.800,1		4.800,1	19.725	300.600	1,60 %	
TH	1.249,4		1.249,4	5.134	58.300	2,14 %	
TF	1.025,2		1.025,2	4.213	105.500	0,97 %	
TP	1.092,8		1.092,8	4.491	129.600	0,84 %	
IS	1.225,6		1.225,6	5.036	143.200	0,86 %	
Taxe sur les salaires	158,4		158,4	651	44.400	0,36 %	
TVA	2.618,7	2.192,0	4.810,7	19.768	545.600	0,48 %	0,40 %
Droits d'enregistrement (*)	540,5	627,7	1.168,2	4.801	57.100	0,95 %	1,10 %
Taxe/conventions d'assurance	2,3	0,9	3,3	13	26.000	0,01 %	
RAS et Prélèvements/RCM	2,5	9,0	11,5	47	9.800	0,03 %	0,09 %
Vignette	0,2	354,0	354,3	834	13.300		2,66 %
Droit de bail	52,2	231,8	284,0	1.167	9.800	0,53 %	2,37 %
ISF	121,0	23,3	144,4	593	8.900	1,36 %	0,26 %
Impôts divers	143,4	384,5	527,9	1.296	45.000 (**)	0,32 %	1,10 %
<b>TOTAL IMPÔTS</b>	<b>13.043,8</b>	<b>3.811,8</b>	<b>16.855,7</b>	<b>67.769</b>	<b>1.497.100</b>	<b>0,87 %</b>	<b>0,54 %</b>
<b>AGENTS A DISPOSITION</b>			<b>122,7</b>	<b>458</b>			
<b>COÛT TOTAL DGI</b>			<b>19.784,8</b>	<b>79.760</b>			

\*hors droit de bail et taxe sur les conventions d'assurance

\*\* dont 35.000 recouverts par la DGI et 10.000 par la CP

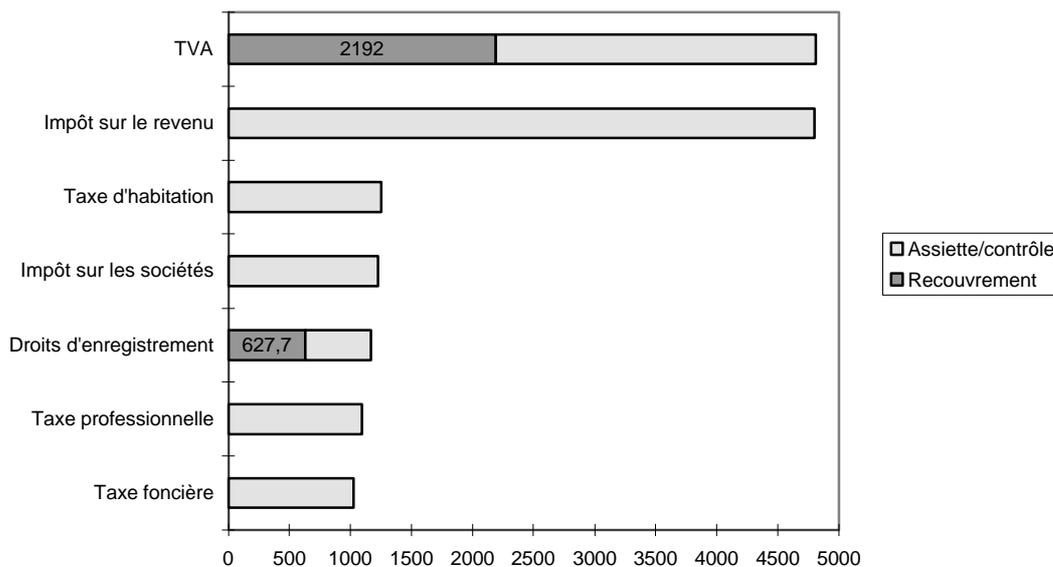
Il n'existe pas de corrélation étroite entre les effectifs mobilisés pour gérer un impôt et le rendement de cet impôt. Ainsi le nombre des emplois budgétaires consacrés à la gestion de la TVA est analogue à celui en charge de l'impôt sur le revenu alors même que le rendement de la TVA est supérieur à celui de l'impôt sur le revenu et que, de surcroît, la DGI établit et recouvre la TVA tandis que le recouvrement de l'impôt sur le revenu est confié au Trésor Public.

Chaque impôt recèle en réalité des difficultés d'administration variable. Ainsi la large externalisation des tâches d'assiette en matière de TVA et, à l'inverse, la lourdeur de ces tâches en matière d'impôt sur le revenu sont à l'origine des écarts de coûts mentionnés plus haut.

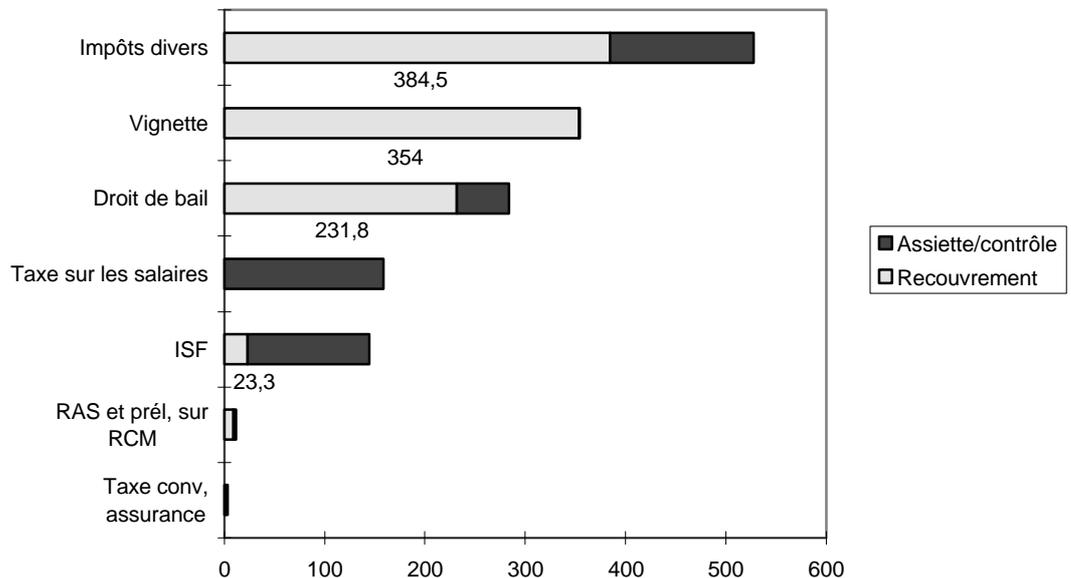
On relèvera en ce sens le coût particulièrement élevé de l'établissement de la taxe d'habitation et du recouvrement du droit au bail.

Les graphiques ci-après permettent de visualiser la répartition par impôts des coûts d'assiette et de contrôle et des coûts de recouvrement de la DGI.

Détail du coût des impôts les plus importants (en millions de francs)



Détail du coût des autres impôts (en millions de francs)



*b) Le recouvrement, l'exception française*

**Le rapport Lépine souligne en outre l'importance particulière des coûts de recouvrement.**

Deux types de recouvrement y sont distingués : le recouvrement forcé qui débute lorsqu'une dette fiscale n'a pas été payée à son échéance et le recouvrement spontané.

Le rapport pose le constat d'une exception française en matière de recouvrement.

Elle serait triple :

- la surveillance des obligations déclaratives et celle du recouvrement spontané ne sont pas intégrées en France ;
- l'encaissement y reste largement décentralisé et n'est pas industrialisé ;
- le recouvrement forcé n'y est pas confié à des unités spécialisées.

**L'intégration des opérations d'assiette et de recouvrement** relève, soit d'une réalité institutionnelle (Etats-Unis, Pays-Bas, Canada) où les deux tâches sont confiées aux mêmes services, soit d'une réalité fonctionnelle lorsque des fichiers uniques récapitulant les dettes fiscales (travaux d'assiette) et les paiements (travaux de recouvrement) permettent une surveillance conjointe des déclarations et des paiements.

La France serait le seul pays à avoir adopté une organisation fondée sur une segmentation des services d'assiette et des services de recouvrement.

Ce constat du rapport appelle d'abord un complément important : le recouvrement n'est pas unifié en France puisque coexistent au moins trois administrations de recouvrement spécialisées par type de prélèvement (impôts directs : DGCP, impôts indirects : DGI, droits de douane : DGDDI)<sup>1</sup>.

Il appelle aussi un commentaire : la séparation de l'assiette et du recouvrement paraît relever d'une exception en France du fait de l'éparpillement du recouvrement entre trois administrations et des cloisonnements fonctionnels entre services d'assiette et de recouvrement plutôt qu'en raison de l'existence de services chargés du recouvrement que partagent de nombreux pays (sauf les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Canada).

**L'encaissement des recettes fiscales** est généralement organisé selon deux modèles distincts. Dans la plupart des pays, le système bancaire assure lui-même la gestion des encaissements qui ne transitent donc pas, dans leur détail, par des comptables publics. Dans quelques pays, les encaissements sont effectués par l'administration mais sont extrêmement centralisés et donc industrialisés.

---

<sup>1</sup> Sans compter les URSSAF et les Assedic.

**Les mécanismes d'encaissement - Recouvrement spontané**

<i>La gestion intégrale du recouvrement spontané par le système bancaire</i>	<i>Les systèmes mixtes : centres de traitement et secteur bancaire</i>
<b>Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Allemagne</b>	<b>Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis</b>
Paie ment des impôts à la banque	Paie ment des impôts à la banque ou par chè que adressé au centre informatique
Liberté de choix de la banque	Liberté de choix du mode de paie ment
Elimination totale du chè que	Traite ment de 30 % à 90 % des paie ments dans un nombre réduit de centres d'encaisse ment (3 pour le Royaume-Uni : 700 milliards de francs par centre)
Fonds transférés par la banque au compte du Trésor ( <i>compte ouvert auprès de la banque centrale ou d'une banque commerciale</i> )	Fonds transférés par la banque et par le centre d'encaisse ment au compte du Trésor
Remontée d'informations sur le paie ment : le contribu able renvoie un formulaire de paie ment à la banque (qui le transmet) ou directement à l'adminis tration fiscale (centre informatique)	Remontée d'informations sur le paie ment : formulaires envoyés au centre de traite ment
Comptabilisation par les centres informatiques de l'adminis tration fiscale	Comptabilisation par le centre de traite ment
Analyse automatique du solde du compte du contribu able	Analyse automatique du solde du compte du contribu able
Surveillance des obligations de paie ment : assurée par le service de gestion de droit commun	

Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En France, l'encaissement est décentralisé (3.840 postes comptables), même si des méthodes particulières (virements des entreprises à la Banque de France, prélèvements automatiques) permettent de nuancer ce constat. Le développement de ces méthodes met d'ailleurs en cause la logique d'éparpillement du réseau de recouvrement<sup>1</sup>.

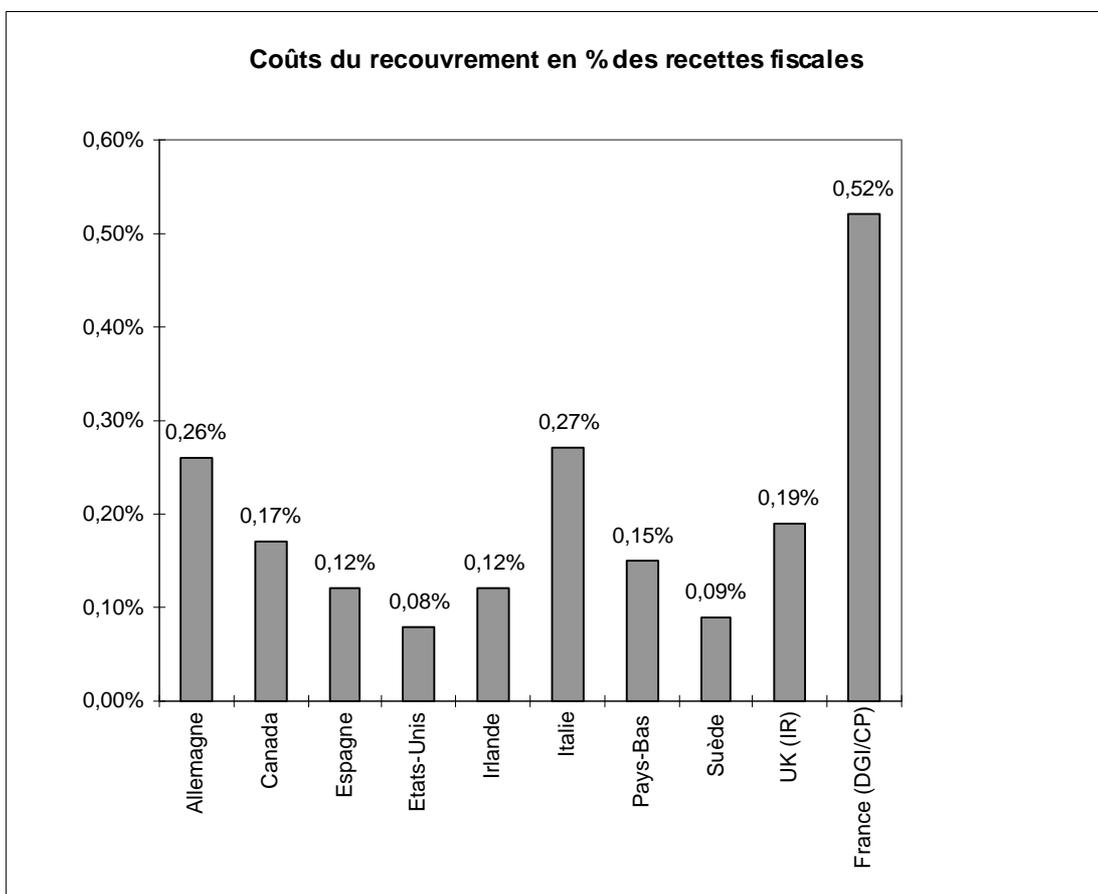
**La spécialisation des organes de recouvrement forcé est la règle.** Les comptables de la DGI et de la DGCP exercent quant à eux indifféremment les tâches de recouvrement spontané et de recouvrement forcé en dehors même des autres tâches qui leur incombent (notamment assiette des droits d'enregistrement pour les comptables de la DGI - 20 % de leurs charges). Dans les autres pays, le recouvrement délicat est confié à des entités

<sup>1</sup> Dont il faut souligner qu'il assume en France bien d'autres tâches pouvant justifier un large déploiement territorial.

spécialisées. Mais, celles-ci interviennent diversement. En Italie, le service est extérieur à l'administration et concédé. En Suède et en Espagne, il s'agit d'un organisme administratif particulier. Dans les autres pays, le recouvrement forcé est exercé par des unités spécialisées intégrées aux unités de base en liaison directe avec les services d'assiette et de contrôle fiscal.

Cette exception française expliquerait la médiocrité des performances de coûts du recouvrement en France.

Le graphique rend compte de l'importance relative des coûts de recouvrement en France.



Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**Cette situation s'explique principalement par l'importance de la part des coûts de recouvrement dans l'ensemble des coûts des administrations fiscales en France.**

**Part des coûts de recouvrement dans les coûts fiscaux**

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

\* *Allemagne : extrapolations données OFD Munich*

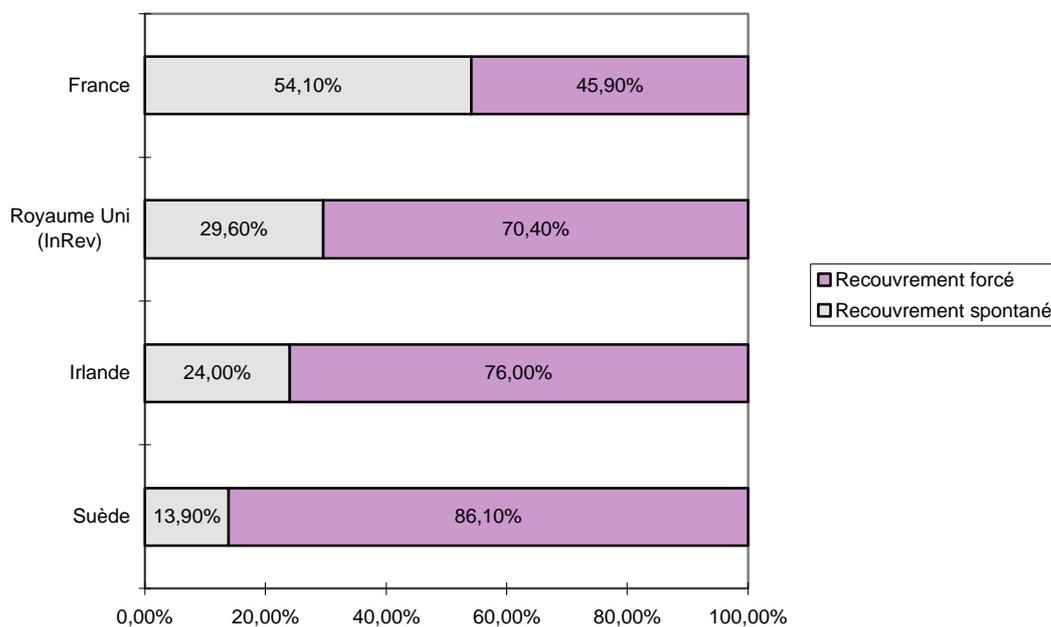
*Cf. annexe 1 pour le détail des données et source ?*

*Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

La part des coûts de recouvrement dans le total des coûts fiscaux est en effet en France plus du double de celle constatée en moyenne (32,3 % contre 14,5 %).

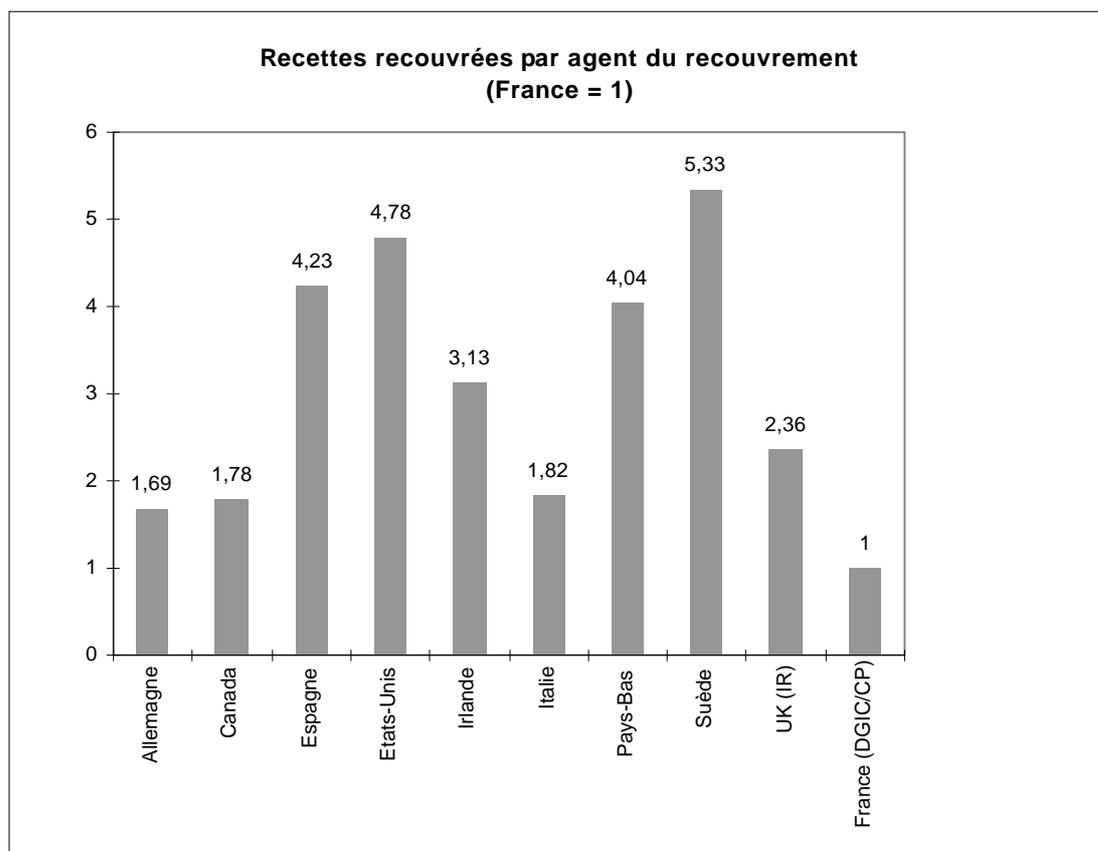
Cela semble tenir à son tour à l'importance des moyens consacrés en France au recouvrement spontané qui y absorbe 54,1 % des effectifs contre 24 % en Irlande ou 29,6 % au Royaume-Uni. Ce constat ne serait que la résultante du mode d'organisation du recouvrement en France qui laisse peu de place à son industrialisation.

### Structure des coûts de recouvrement



Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En conséquence, la productivité des agents chargés du recouvrement est, en France, nettement moins bonne qu'ailleurs.



Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**On remarquera qu'il existe un lien assez étroit entre cet indicateur et le champ des recettes recouvrées.**

A l'exception du Canada et de l'Espagne les pays les plus performants (et inversement) sont aussi ceux où les administrations recouvrent (et inversement) les cotisations sociales.

#### Missions comparées des administrations de recouvrement

Echantillon	Type de recettes				
	Impôts directs d'Etat	Impôts locaux	Impôts indirects	Douanes - accises	Cotisations sociales
Etats-Unis (IRS)	X				X
Suède *	X	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X	
Royaume Uni	X		X	X	
Irlande	X		X	X	X
Canada	X	X	X	X	X
Pays Bas	X		X	X	X
Italie	X	X	X		
France (DGI, DGCP)	X	X	X		
Allemagne	X	X	X		

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

Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

On remarquera aussi qu'il existe un lien étroit entre les coûts et performances en recouvrement et le degré d'externalisation atteint, qu'il s'agisse de pratiques de retenues à la source ou de centralisation des encaissements par le système bancaire ou la Banque centrale.

### **La CSG, un exemple français de retenue à la source**

Le Conseil des impôts a consacré d'intéressants développements aux modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée (CSG) dans son rapport de 1995 dont les développements suivants méritent d'être cités.

*« La création d'un nouvel impôt posait la question de son recouvrement. Deux solutions étaient possibles.*

***La première consistait à confier le recouvrement du nouveau prélèvement en totalité à l'administration fiscale. Cette solution a été écartée pour deux raisons.***

***Elle était très coûteuse. Il n'existe en effet aucun impôt prélevé par l'administration fiscale sur une assiette de revenus d'activité et de transfert similaire à celle de la CSG et dont le circuit de recouvrement aurait pu être réutilisé pour cette dernière. Il fallait donc mettre sur pied un nouveau circuit, ce qui, selon les estimations faites à l'époque, nécessitait l'embauche de 5.000 agents.***

*Ensuite et surtout, la retenue à la source était difficile à mettre en place. Les entreprises auraient dû verser les cotisations et la CSG, pourtant établies sur des bases très proches, en deux lieux différents et faire ainsi face à de nouvelles obligations déclaratives.*

*Les pouvoirs publics ont donc retenu la seconde solution qui consiste à recouvrer la CSG par le biais des circuits existants. Le recouvrement de la CSG a ainsi été confié aux organismes qui collectaient déjà des prélèvements sur des assiettes proches de celles du nouvel impôt.*

*Comme on l'a vu, les aménagements juridiques nécessaires ont été apportés pour mettre en œuvre cette solution et la CSG a été scindée en trois contributions, chacune recouvrée selon des modalités différentes :*

*- la contribution sur les revenus salariaux et les revenus de remplacement est recouvrée par voie de retenue à la source par les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ;*

*- la contribution sur les produits de placement est précomptée en même temps que le prélèvement libératoire et sur les mêmes revenus ;*

*- la contribution sur les revenus du patrimoine est établie et recouvrée comme l'impôt sur le revenu.*

***Cette solution présente deux avantages, inverses des inconvénients mentionnés plus haut. D'une part, elle rend très bon marché le recouvrement du nouvel impôt, géré comme un prélèvement additionnel aux prélèvements existants. D'autre part, la retenue à la source peut être utilisée dans la plupart des cas.***

*La CSG est ainsi toujours prélevée à la source, sauf dans les cas où il y a impossibilité.*

*Au total, 97 % du produit de la CSG sont recouverts soit par retenue à la source, soit par voie de paiement spontané. »*

### **Bilan du recouvrement de la CSG**

#### **1. Un recouvrement efficace<sup>1</sup>**

*On peut estimer le taux global de recouvrement de la CSG à 99,7 %. Ce chiffre est obtenu en pondérant le taux de recouvrement de chacune des trois contributions par sa part dans le produit total.*

***Ce bon résultat s'explique en grande partie par l'emploi de la retenue à la source.** Les moins bonnes performances proviennent, en effet, des domaines où la CSG est collectée par une autre procédure (cas des revenus du patrimoine et des travailleurs indépendants). Ainsi, pour ces derniers, le taux de restes à recouvrer en fin d'exercice est plus de cinq fois supérieur au taux moyen (13,6 % contre 2,25 %).*

*Il est vrai qu'on pourrait craindre que ce résultat ne soit qu'apparent. La notion de prise en charge qui existe pour la voie de rôle est en effet inconnue de la retenue à la source et l'administration n'a donc pas la possibilité de déceler les impayés par confrontation entre le produit attendu et le produit effectivement encaissé. Le taux de recouvrement des impôts prélevés à la source est donc par définition égal à 100 %. Seule une action de contrôle peut permettre de déceler des fraudes insusceptibles d'apparaître dans les statistiques d'encaissement.*

*Les données qui ont été fournies au Conseil permettent de penser que celles-ci restent de faible importance.*

*Pour les 217.398 établissements contrôlés par les URSSAF, soit 12 % des établissements affiliés au régime général, le montant des redressements représente 0,3 % des cotisations liquidées. De même, les contrôles effectués chaque année par les brigades fiscales sur une cinquantaine d'établissements financiers ne laissent pas entrevoir de problèmes.*

#### **2. Un recouvrement rapide**

*L'actuel mode de recouvrement de la CSG procure deux avantages de trésorerie.*

*D'abord, la plupart des recettes de CSG sont versées à un rythme mensuel.*

*Ensuite, et c'est le second avantage de trésorerie, la CSG est généralement calculée sur les revenus de l'année au titre de laquelle elle est due. Cette imposition suit donc au plus près l'évolution des capacités contributives et une augmentation des revenus donne immédiatement ses effets avantageux sur le rendement du prélèvement, sans qu'il y ait à souffrir comme dans le cas de l'impôt sur le revenu d'un décalage de un, voire deux ans. »*

---

<sup>1</sup> Il faut noter que les URSSAF suivent les encaissements globaux sans distinguer leur provenance (CSG, cotisations sociales). Le tri n'est effectué qu'en fin d'exercice, au prorata des sommes dues. Mais cette méthode ne remet pas en cause les résultats avancés. Elle n'a en effet d'incidence qu'en cas de redressement.

### **3. Un recouvrement bon marché**

*Le recouvrement de la CSG offre un dernier motif de satisfaction, qui tient à son faible coût.*

***La retenue à la source est en effet un mode de recouvrement moins onéreux que la voie déclarative, et ce pour trois raisons.***

*D'abord, l'administration n'a pas à établir l'assiette et est ainsi déchargée d'une tâche qui lui incombe en cas de procédure déclarative.*

*Ensuite, la retenue à la source limite le nombre de redevables. C'est en effet le débiteur du revenu qui verse l'impôt et non le détenteur. Or, on sait qu'il y a moins d'employeurs que d'employés et moins d'établissements financiers que d'épargnants. Le nombre de redevables gérés par les URSSAF est ainsi divisé par cinq, puisque 4,5 millions d'établissements précomptent la CSG due par 20,8 millions de contribuables. De même, pour la CSG sur les revenus de placement, on ne compte que 4.500 déclarants en 1993.*

*En troisième lieu, la retenue à la source rend inutile l'établissement de seuils de recouvrement qui sont le lot de la méthode déclarative. On sait en effet que, dans ce dernier cas, l'administration renonce aux créances fiscales dont le montant ne couvre pas les frais de leur recouvrement. C'est pourquoi les cotisations d'impôt sur le revenu inférieures à 400 francs ne sont pas exigées. Le manque à gagner qui résulte de ces abandons n'est pas négligeable. On a vu qu'il s'établit à 75 millions de francs pour la contribution sur les revenus du patrimoine.*

### **4. Un transfert de charge réduit sur les redevables**

*Si la retenue à la source présente tant d'avantages pour l'administration, c'est parce qu'elle lui permet de transférer une partie des tâches d'assiette aux débiteurs du revenu. On pouvait donc craindre que le recouvrement de la CSG ne fasse peser sur ces derniers une charge de gestion supplémentaire. C'est en effet à eux qu'il revient d'établir l'assiette de la CSG, de la calculer et de la verser.*

*Mais ce risque est tempéré par le fait que les débiteurs de revenus ont le plus souvent déjà calculé au titre de prélèvements préexistants l'assiette sur laquelle s'applique la CSG ou une assiette très proche (les cotisations sociales pour les employeurs, le précompte maladie pour les organismes qui versent les revenus de remplacement, le prélèvement libératoire pour les établissements financiers). Il n'y a donc de charge supplémentaire que dans les cas où il existe des différences d'assiette. »*

Le nombre des agents chargés du recouvrement est particulièrement élevé en France comme le montre le tableau ci-dessous.

**Agents chargés du recouvrement**

Allemagne	Canada	Espagne	Etats-Unis	France	Irlande	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni
20.400	6.672	2.186	18.300	24.900	700	15.000	3.044	2.028	6.633

**Or, cet état de fait ne s'accompagne pas de performances supérieures.** Au contraire, qu'il s'agisse du montant des recettes recouvrées par agent ou du niveau des restes à recouvrer la France enregistre des performances très inférieures à la moyenne.

**Volume du stock cumulé de restes à recouvrer (RAR)**

Niveau des RAR (1997)	Restes à recouvrer	Recettes totales nettes	RAR/Recettes nettes	Evolution des RAR (3 ans)
Royaume Uni (IR)	2.200	103.891	2,1 %	- 40,9 %
Canada	10.200	193.754	5,3 %	+ 22,8 %
Suède	54.200	944.900	5,7 %	+10,0 %
Allemagne	32.897	544.791	6,0 %	+ 10,5 %
Pays-Bas	15.675	250.878	6,2 %	- 4,7 %
Espagne	932.045	14.160.133	6,6 %	+ 8,0 %
Irlande	1.329	13.963	9,5 %	- 67,4 %
France (DGI/CP)	215.000	1.524.000	14,1 %	+ 1,4 %
Etats-Unis	214.000	1.480.011	14,5 %	n.d
Italie	125.500	568.534	22,1 %	n.d
Moyenne			9,2 %	

*En monnaie nationale (millions)*

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

*Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Entre 1986 et 1996, le montant des « restes à recouvrer » s'y est accru de 45 % passant de 145 à 211 milliards de francs.

**Cette contre-performance provient pour beaucoup des difficultés rencontrées pour encaisser les dettes fiscales consécutives à des règlements collectifs ou à un contrôle fiscal.**

L'une des explications de ces difficultés à côté de celle associée à l'état de la législation en matière de procédures collectives consiste dans le cloisonnement entre les services d'assiette et de recouvrement. Celle-ci provoque à la fois une mauvaise circulation de l'information quant à la situation des contribuables et un « choc de cultures » au terme duquel les services d'assiette -soit dans le traitement des demandes gracieuses, soit dans l'exercice de leur métier de vérificateur- ne tiennent pas compte des contraintes des services du recouvrement.

L'on doit aussi évoquer un problème supplémentaire puisqu'il n'est pas irréaliste d'imaginer que les services de la DGI en charge de l'assiette et du contrôle fassent bénéficier les comptables de la DGI de la primeur de leurs informations afin de leur éviter, le cas échéant, la concurrence de leurs « alter ego », les comptables de la DGCP. Si ce soupçon ne peut pas être aisément étayé par des données concrètes, les difficultés d'accès des comptables de la DGCP aux informations de la DGI lui laissent pleinement place.

*c) Effectifs et productivité*

**L'administration fiscale française apparaît comme l'une de celles qui gèrent le moins de prélèvements.**

**Recettes gérées en part de PIB <sup>(1)</sup>**

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Recettes / PIB</b>
Allemagne	91,9
France (DGI/CP)	100,0
Espagne (AEAT)	97,3
Etats-Unis (IRS)	99,2
Canada	129,0
Italie	137,0
Irlande	177,7
Royaume-Uni (IR + CE)	181,8
Pays-Bas	190,8
Suède	293,0

*Allemagne : extrapolation à partir des données de Bavière et Rhénanie-Westphalie*

*(1) France = indice 100*

Cette situation qui provient du champ des missions confiées aux services fiscaux en France d'où sont exclues en particulier les cotisations sociales a pour effet mécanique une valeur relativement faible du dénominateur de l'indicateur -le taux d'intervention- utilisé pour mesurer la productivité des administrations fiscales.

On pourrait s'attendre à ce qu'en contrepartie la valeur du numérateur de cet indicateur - le coût de gestion des prélèvements- soit elle-même comparativement faible. Dans les conventions du rapport -(discutables sur certains points, on l'a vu)-, il n'en est rien.

**Coûts de gestion des missions fiscales en part de PIB <sup>(1)</sup>**

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Coûts de gestion/PIB</b>
Allemagne	98,0
France (DGI/CP)	100,0
Espagne (AEAT)	53,7
Etats-Unis (IRS)	30,3
Canada	84,0
Italie	129,7
Irlande	92,3
Royaume-Uni (IR + CE)	94,7
Pays-Bas	146,0
Suède	95,0

*Allemagne : extrapolation à partir des données de Bavière et Rhénanie-Westphalie*

*(1) France = indice 100*

Hormis l'Italie et les Pays-Bas pays dans lesquels les recettes gérées par les services fiscaux occupent une place nettement plus importante, la France est le pays qui supporte les coûts de gestion les plus élevés.

Cette situation pourrait provenir des différences sensibles entre les volumes d'effectifs des différentes administrations fiscales.

**Evolution des effectifs 1991-1997**

	<b>1991</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>1997/1991</b>	<b>1997/1993</b>
Espagne		10.284	10.798	nd	+ 5 %
Etats-Unis	115.628	113.352	102.000	- 12 %	- 10 %
France (DGI + CP)	135.576	136.433	134.500	- 1 %	- 1 %
Irlande	6.275		6.034	- 4 %	nd
RU (Revenue)		28.967	30.547	nd	+ 5 %
Suède	65.753	58.460	52.000	- 21 %	- 11 %
Pays-Bas	12.731	12.001	11.191	- 12 %	- 7 %

*Source : IGF - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Le tableau ci-dessus qui semble l'établir doit cependant être complété. Certes, il permet de mesurer des niveaux physiques et des évolutions qui ont leur signification. Mais, il ne permet pas de mesurer la productivité des effectifs puisqu'il n'estime ni leurs coûts ni leurs plans de charge qui sont très dissemblables.

On soulignera qu'il contient des données non pertinentes au moins pour la France. Les effectifs mentionnés cumulent en effet l'ensemble des agents de la DGI et de la CP (134.500), alors que le nombre d'agents dédiés à des missions fiscales n'y est, selon le rapport lui-même, que de 79.201, soit 58,9 % des effectifs mentionnés.

Les tableaux ci-après sont donc plus « parlants ». Ils donnent des indicateurs de productivité par groupe de pays classés en fonction du niveau des recettes encaissées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB).

Après les Pays-Bas et l'Italie, la France se situe au troisième plus mauvais rang sous l'angle du coût du couple DGI-DGCP exprimé en pourcentage du PIB. Mais le montant des prélèvements gérés en Italie et aux Pays-Bas étant supérieurs, l'efficiencia des deux premiers pays en ressort nettement meilleure.

**Groupe de pays où les recettes encaissées tournent autour de 18 % du PIB**

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Recettes/PIB</b>	<b>Coûts de gestion/PIB</b>	<b>Recettes/agent (MF)</b>	<b>Coûts/habitant (FRF)</b>	<b>Habitants/agent</b>
Allemagne	17,19 %	0,294 %	15,48	440 F	601
Espagne	18,20 %	0,161 %	22,52	128 F	1.563
Etats-Unis	18,56 %	0,091 %	80,13	148 F	2.662
France (DGI/CP)	18,71 %	0,300 %	19,24	417 F	738

**Groupe de pays où les recettes encaissées s'étalent entre 24 et 36 % du PIB**

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Recettes/PIB</b>	<b>Coûts de gestion/PIB</b>	<b>Recettes/agent (MF)</b>	<b>Coûts/habitant (FRF)</b>	<b>Habitants/agent</b>
Canada	24,13 %	0,252 %	21,44	254 F	882
Italie	25,63 %	0,389 %	27,83	441 F	958
Irlande	33,25 %	0,277 %	28,69	308 F	775
Royaume-Uni	34,02 %	0,284 %	37,23	353 F	881
Pays-Bas	35,69 %	0,438 %	30,03	591 F	622

**Suède : recettes encaissées > 50 % du PIB**

<b>Ratios de productivité</b>	<b>Recettes/PIB</b>	<b>Coûts de gestion/PIB</b>	<b>Recettes/agent (MF)</b>	<b>Coûts/habitant (FRF)</b>	<b>Habitants/agent</b>
Suède	54,82 %	0,285 %	61,72	376 F	853

**Sous les réserves liées à la représentativité de l'échantillon, les niveaux respectifs des recettes fiscales recouvrées par chaque agent ne permettent pas d'établir que les fonctionnaires français seraient moins efficaces que leurs pairs.** Au sein du groupe de la France, la situation des Etats-Unis apparaît exceptionnelle et le chiffre mentionné dans le rapport pour la France est proche de la moyenne de son groupe, même s'il semble minorer les performances effectivement obtenues. On peut en effet évaluer celles-ci à environ 23,8 millions de francs<sup>1</sup> contre les 19,24 mentionnés dans le rapport.

<sup>1</sup> Soit 1.886 milliards de francs de recettes fiscales (fiscalité d'Etat et locale) rapportés à 79.201 « emplois fiscaux ».

**En sens inverse, les économies d'échelle qu'engendre un élargissement des compétences des administrations fiscales doivent être soulignées.**

**En revanche, le coût/habitant est nettement supérieur en France à la moyenne du groupe mais aussi des autres pays (417 francs contre 345,6 francs en moyenne, soit 20 % de plus que le coût moyen).**

Cela résulte d'abord d'une densité fiscale, mesurée comme le rapport du nombre des habitants au nombre d'agent, élevée, la plus élevée derrière l'Allemagne et les Pays-Bas (738 habitants par agent du fisc contre 1.053,5 en moyenne, soit 1,30 fois la densité moyenne).

**A ce sujet, il est intéressant de mettre en évidence deux observations complémentaires.**

**La densité des agents du fisc mesurée par le nombre d'habitants pris en charge par chaque agent des impôts n'est pas mécaniquement dictée par la densité du réseau d'implantation territoriale.**

Des pays où le nombre des implantations locales est faible peuvent connaître une densité élevée de leur administration fiscale.

#### Densité du réseau d'unités locales généralistes

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

Source : IGF - Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Les Pays-Bas se classent au premier rang pour le premier critère avec un agent du fisc pour 622 habitants mais sont l'un des pays qui comptent le moins d'implantations territoriales.

L'exemple du Canada est encore plus frappant puisqu'il n'est pas suspect d'être biaisé par des questions de superficie. Le nombre d'habitant par agent du fisc est au Canada de 882 soit un chiffre nettement inférieur à la moyenne. Il est ainsi caractéristique d'une forte densité liée à l'importance

relative du nombre des agents du fisc, alors même que le nombre des implantations territoriales n'y est que de 60.

A l'inverse, il va de soi qu'un réseau largement disséminé sur le territoire n'a de sens que s'il est suffisamment pourvu en effectifs. A cet égard, **le vaste déploiement territorial du réseau fiscal français est un facteur explicatif très fort de la densité des agents du fisc au sens large.**

**L'importance relative des effectifs doit en outre être pondérée par leurs coûts unitaires si l'on veut apprécier l'efficacité globale du dispositif.**

De ce point de vue, les dépenses de personnel par agent ressortent comme très disparates des données publiées dans le rapport.

**B. LE « CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS « 2000—2002 » DE LA DGI**

La DGI a présenté le 27 octobre 1999 un « contrat d'objectifs et de moyens » pour la période 2000-2002 qui comporte ses engagements en matière d'amélioration de l'efficacité de ses missions.

Le principe de cette démarche ne peut être que totalement approuvé. Toutefois, elle rencontre plusieurs limites.

**L'une d'entre elles a déjà été évoquée avec le caractère purement interne à l'administration du processus engagé qui ne permet pas de satisfaire l'exigence d'une reddition de comptes auprès d'un organe extérieur.**

**Elle est particulièrement choquante pour le Parlement en ce sens qu'elle s'accompagne d'une programmation des crédits de la DGI à horizon 2002 qui relève pleinement de sa compétence démocratique.**

D'autres limites concernent le contenu même du contrat qu'il convient d'abord de rappeler.

**1. La substance du contrat**

L'objectif est d'obtenir des gains d'efficacité bruts s'élevant à 3.228 emplois ainsi que l'indique le tableau ci-après.

**Gains d'efficacité associés au contrat d'objectifs et de moyens**

<b>Année</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
Informatisation	242	818	905	1.965
Réforme des CRI (1)	160	160	160	480
Solde des mesures de simplification décidées en 1999 : régime des petites entreprises (suppression du forfait) :				
- en CDI	135			135
- en recettes	48			48
Autres mesures d'allègement (évaluation provisionnelle des simplifications législatives ou organisationnelles à intervenir)	160	240	200	600
<b>TOTAL</b>	<b>745</b>	<b>1.218</b>	<b>1.265</b>	<b>3.228</b>

(1) Centres régionaux informatiques.

Mais, en l'état, compte tenu des incertitudes, l'objectif retenu est plus limité, avec 3.000 emplois libérés.

**Pour l'essentiel (60 %) les progrès d'efficacité sont attendus de l'informatisation** avec les processus suivants :

- la mise en place de serveurs d'information dans le domaine foncier : 275 emplois ;

- la poursuite de la dématérialisation dans le domaine fiscal (liaisons avec la Banque de France et dossiers 2004) : 140 emplois, et foncier (FIDJI, plan cadastral et extraits d'actes) : 803 emplois ;

- l'extension des applications existantes (MIRIAM dans le réseau comptable, MADERE dans les conservations des hypothèques) : 112 emplois ;

- le déploiement d'applications nouvelles (BDRP essentiellement) : 500 emplois ;

- le développement des téléprocédures (TVA essentiellement) : 135.

**Les gains évoqués au titre des réformes de structures** s'élèvent à environ 800 emplois sur 5ans grâce à la restructuration des centres régionaux d'informatique, dont 480 sur la période 2000-2002, en incluant les départs naturels.

**Enfin, les gains d'efficacité proviendraient aussi de la mise en oeuvre de nouvelles mesures de simplification législatives ou organisationnelles.** Certaines sont acquises. Ce sont celles qui sont recensés dans le tableau ci-dessus au titre de la réforme des régimes applicables aux petites entreprises. D'autres sont éventuelles, liées à des « *mesures de simplification déjà identifiées par la DGI ou en cours d'étude* » et concerneraient 600 emplois supplémentaires qui pourraient être dégagés de 2000 à 2002.

Quelques uns des aménagements nécessaires à l'obtention des résultats mentionnés ont déjà été introduits dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1999 avec, en particulier, l'instauration d'obligations de dématérialisation de certaines opérations fiscales.

Elles concernent :

- l'obligation de déclaration par voie électronique pour les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxe réalisé lors de l'exercice précédent excède 100 millions de francs en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à compter du 1<sup>er</sup> mai 2001 ;

- l'obligation de téléversement pour les entreprises dont le chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice précédent excède 100 millions de francs en matière de TVA.

Une autre réforme importante qui n'est pas prise en compte dans les gains mentionnés ci-dessus consiste en l'instauration d'une « déclaration express » à partir de 2001.

Elle suppose la pré-impression des salaires et pensions principalement ainsi que, si possible, des revenus de capitaux mobiliers.

Sa mise en oeuvre n'interviendrait qu'à partir de la campagne 2001, avec une montée en charge progressive qui laisse prévoir une concrétisation de tous les effets positifs en matière d'allègements de charge à partir de 2003 seulement.

Les éléments d'assiette concernés par cette « pré-impression » ne seraient plus saisis dans les centres des impôts -où leur saisie avait pourtant été rapatriée au nom de l'efficacité- mais par les centres régionaux informatiques.

**Dématérialisation et simplification sont au cœur des économies anticipées dans le « contrat d'objectifs et de moyens ».** Cette modernisation des processus fiscaux va dans le bon sens mais votre rapporteur souhaite, à ce propos, rappeler deux exigences. D'abord, le processus de modernisation technologique doit respecter les administrés ; il doit être conduit avec eux et

non sans, ni encore moins, contre eux. Ensuite, la simplification des procédures fiscales doit respecter les principes fondamentaux qui s'imposent à notre système de prélèvements. Elle ne doit pas déboucher sur des pratiques susceptibles d'écorner le principe d'égalité devant l'impôt et votre rapporteur souhaite à ce sujet évoquer certains aspects négatifs de la réforme du régime des « petites entreprises ».

**Cela étant rappelé, il faut observer que les objectifs recherchés dans le « contrat d'objectifs et de moyens » demeurent assez limités.**

On relèvera d'abord qu'une partie des effets attendus dépend de la réalisation de conditions extérieures si bien que le contrat ne peut être entièrement assimilé à la définition d'une politique volontariste. Il est partiellement soumis à aléas.

Il faut ici souligner que la démarche pluriannuelle qui est retenue ne doit en rien entamer les prérogatives du Parlement en matière budgétaire qui restent assises sur le principe d'annualité budgétaire. Il convient de remarquer que les engagements de la DGI doivent plutôt conforter les capacités de contrôle et d'évaluation du Parlement puisqu'ils impliquent la construction et le suivi d'indicateurs précis de gestion (v. supra).

## **2. Une portée limitée**

**Mais, au-delà, l'ampleur des gains d'efficacité annoncés doit être correctement circonscrite.**

Les 3.248 emplois bruts « économisés » sont, pour la moitié environ, réalloués à la DGI dans les conditions décrites ci-dessous si bien que les « économies » nettes d'emplois s'élèveraient à 1.380 emplois.

**Réductions nettes d'emplois**

<b>Catégorie</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Total</b>
A créations	100	100	100	300
plan social	130	130	130	390
<b>Solde net cadre A</b>	<b>230</b>	<b>230</b>	<b>230</b>	<b>690</b>
B plan social B en A	- 130	- 130	- 130	- 390
plan social C en B	243	223	223	689
<b>Solde net cadre B</b>	<b>113</b>	<b>93</b>	<b>93</b>	<b>299</b>
C rendus à l'Etat	- 420	- 480	-600	- 1.500
transformation en B	- 243	- 223	- 223	- 689
transformation en A	- 160	- 160	- 160	- 480
création ex auxiliaires	+ 60	+ 100	+ 140	+ 300
<b>Solde net cadre C</b>	<b>- 763</b>	<b>- 763</b>	<b>- 843</b>	<b>- 2.369</b>
<b>Evolution nette des emplois</b>	<b>- 420</b>	<b>- 440</b>	<b>- 520</b>	<b>- 1.380</b>

**Il est d'abord prévu de réutiliser les emplois libérés pour créer de nouveaux emplois :**

- 720 emplois de catégorie C pour financer la déconcentration de la gestion des ressources humaines et la gestion de la taxe sur les logements vacants ;

- 780 emplois dont 300 emplois pour améliorer les prestations rendues aux usagers et 480 emplois devant financer la création de 300 nouveaux emplois d'inspecteurs destinés principalement au contrôle fiscal.

**Les emplois libérés serviront aussi à financer des plans sociaux ministériels qui sont décrits comme suit :**

*« Les plan sociaux ministériels décidés pour 2000 et 2001 concerneront 243 transformations de C en B et 130 transformations de B en A en 2000, et 223 transformations de C en B et 130 nouvelles transformations de B en A en 2001.*

*Il est en outre anticipé au présent contrat qu'un plan identique à celui de 2001 sera reconduit pour 2002, soit 223 transformations de C en B et 130 transformations de B en A.*

*Au-delà de ces plans sociaux ministériels, la DGI demande la création de 300 emplois d'inspecteur par transformation d'emplois C. Cette opération mobilisera au total 480 des 780 emplois C disponibles pour améliorer la qualité du service public. Sur ce total, de 480, 180 seront utilisés pour financer le différentiel d'indice (1,6 C pour 1 A) » -v. supra-*

Au terme de ces mouvements nets, l'évolution des effectifs de la DGI serait la suivante :

**Evolution prévisionnelle des effectifs de la DGI**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
A et A+	18.614	18.848	19.078	19.308
B impôt et géo	23.196	23.308	23.401	23.494
C/D	36.360	35.595	34.832	33.989
Ouvriers du cadastre	161	161	161	161
Contractuels	117	116	116	116
<b>Total effectifs budgétaires</b>	<b>78.448</b>	<b>78.028</b>	<b>77.588</b>	<b>77.068</b>

Sur trois ans, les gains nets d'emplois s'élèveraient à 1,8 % soit 0,6 % par an, « performance » qui n'est pas très éloignée de celle observée ces dernières années. Les 1.380 emplois « économisés » doivent être mis en rapport avec les cessations d'activité qui, sur la période, devraient atteindre 5.608 agents. Un peu plus des ¾ des agents partant en retraite seraient ainsi remplacés.

Une part importante des économies d'emplois serait en outre consacrée à des créations d'emplois contestables -celles nécessaires à la gestion de la taxe sur les logements vacants- au regard du souci d'efficacité.

Une autre partie serait mobilisée dans le cadre de « plans sociaux » dont le contenu mériterait d'être clairement exposé à la représentation nationale.

*In fine*, le budget de la DGI évoluerait comme suit :

**Evolution du budget global de la DGI sur la période 200/2002**

*(en millions de francs)*

<b>Budget de référence 2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
21.970 (*)	22.046	22.033

L'évolution prévisible du budget global de la DGI ne comporterait donc pas de réduction des moyens mais une progression modérée. Les crédits prévus en 2002 atteindraient tu niveau supérieur à celui de 1999 (+ 1,6 %).

## CHAPITRE V :

### **UN PRÉALABLE, L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

A l'occasion de ses entretiens et de ses visites dans les services extérieurs des deux réseaux votre rapporteur a pu renforcer concrètement une conviction née d'une analyse préalable plus théorique : la superposition des deux réseaux de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique est un lourd handicap dans la perspective d'une administration fiscale moderne c'est-à-dire capable de rendre les services qu'on lui demande avec la meilleure efficacité possible.

**Une intégration qui concernerait au minimum ces deux réseaux s'impose donc.**

Il faut alors examiner sous cet angle les différents schémas de réorganisation qui ont pu être proposés.

Cela conduit d'abord à rejeter les projets débouchant sur le maintien des superpositions actuelles. Mais, cela conduit aussi à définir les grands traits d'un mode d'intégration satisfaisant. Sous cet angle, les propositions les plus récemment articulées, celles du rapport de la « mission 2003 » sont assurément les plus audacieuses qu'on ait pu formuler. Elles sont d'ailleurs inspirées par le souci de « *dépasser complètement l'organisation administrative actuelle* ».

**Votre rapporteur, qui partage l'ambition d'une totale intégration des réseaux ne peut en revanche s'associer entièrement aux modalités de rapprochement qui sont ici imaginées.**

A supposer même que l'option d'un « big bang » que privilégie en filigrane le rapport soit envisageable en pratique, le modèle porté par les propositions du rapport de la « mission 2003 » lui semble mésestimer un certain nombre de contraintes, comporter quelques risques et dépasser largement les limites de ce qui serait nécessaire pour parvenir aux objectifs recherchés dans le cadre de la nécessaire intégration des réseaux.

## **I. LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER A L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DE LA DGI ET DE LA DGCP CONDUIT À REJETER LES MODALITÉS DE RATIONALISATION LAISSANT SUBSISTER LES SUPERPOSITIONS ACTUELLES**

L'administration des impôts suppose l'exercice d'une série de fonctions successives ou conjointes qui, pour être toutes particulières, sont dépendantes les unes des autres et doivent donc être conduites sans ruptures.

Notre modèle d'administration fiscale va à rebours de ce qu'il faudrait sous cet angle. Caractérisé par le cloisonnement administratif -qui concerne d'ailleurs la totalité de l'administration des prélèvements obligatoires si l'on se reporte à la situation qui prévaut en matière de droits de douane et de droits indirects confiés à la direction générale des droits de douane et des droits indirects (DGDDI) ou encore à celle des cotisations sociales avec les URSSAF et les ASSEDIC-, elle offre un panorama de discontinuités et débouche sur des duplications inutilement coûteuses.

Il faut donc *a minima* intégrer les réseaux de la DGI et de la DGCP- ce qui ne doit pas conduire à éluder la question de la DGDDI, des URSSAF et des ASSEDIC.

C'est pourquoi, il faut aussi rejeter les propositions de rationalisation laissant subsister la superposition actuelle.

### **A. LA COEXISTENCE SÉPARÉE DES RÉSEAUX DE LA DGI ET DE LA DGCP EST UNE SURVIVANCE COÛTEUSE**

#### **1. Le découpage des missions fiscales entre le réseau de la DGI et celui de la DGCP n'obéit à aucune justification**

Parfois justifiée par l'existence d'une séparation fonctionnelle et juridique entre les ordonnateurs des recettes publiques -c'est-à-dire les services chargés de l'assiette et du contrôle fiscal- et les comptables -les services et agents chargés du recouvrement- la coexistence séparée des deux réseaux n'est en fait aucunement nécessaire au maintien de cette séparation. Pour le montrer, il suffit de rappeler la situation de la direction générale des impôts qui regroupe de fait des services d'assiette et des services de recouvrement.

En réalité, la superposition actuelle, fruit de l'histoire, s'est maintenue pour des motifs qui relèvent non pas de la logique fonctionnelle mais de la sociologie administrative.

Sur fond de particularisme du métier et du statut de comptable public, les deux directions générales ont forgé leurs propres identités, se dotant de corps spécifiques et de régimes indemnitaires qui ne le sont pas moins.

En cela, ils n'ont pas échappé au modèle général prévalant au ministère de l'économie et des finance dont il faut rappeler quelques unes des caractéristiques.

**S'agissant des personnels, la situation du ministère se caractérise en effet par la diversité des corps ministériels.**

Si comme l'ensemble des ministères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie emploie des personnels relevant des corps d'administration générale régis par des statuts interministériels de catégorie A, B et C (administrateurs civils, attachés d'administration centrale, secrétaires administratifs et adjoints administratifs ainsi que les personnels des filières service, ouvrière et automobile). Il emploie aussi et, principalement, des personnels relevant de corps « ministériels ».

Il s'agit d'abord des fonctionnaires des directions à réseaux du ministère (impôts, comptabilité publique, douanes et droits indirects, concurrence, consommation et répression des fraudes et INSEE). Ils représentent la majorité des agents du ministère. Certains corps spécialisés contribuent également à l'exercice des missions de ces directions, les géomètres du cadastre, les huissiers du Trésor public, et les corps des laboratoires de la douane et de la répression des fraudes.

**Dans les cas particuliers de la DGI et de la DGCP, si les statuts des agents B et C sont juridiquement identiques, il n'en va pas de même pour les agents de catégorie A.**

*a) Des statuts théoriquement analogues*

Du strict point de vue juridique, les statuts théoriquement applicables aux agents B et C de la DGI et de la DGCP sont identiques : même durée théorique de carrière, même nombre d'échelons, mêmes indices de rémunération à grades équivalents.

Seules les dénominations changent pour les agents de catégorie C. Elles sont en revanche identiques pour les contrôleurs des deux réseaux (contrôleur de deuxième classe, de première classe, contrôleur principal).

DGCP	DGI
Agent de recouvrement	Agent de constatation ou d'assiette
Agent de recouvrement principal de 2 <sup>ème</sup> classe	Agent de constatation (ou d'assiette) principal de 2 <sup>ème</sup> classe
Agent de recouvrement principal de 1 <sup>ère</sup> classe	Agent de constatation (ou d'assiette) principal de 1 <sup>ère</sup> classe

Pour les agents de catégorie A, les règles statutaires sont très proches, mais divergent au sommet de la hiérarchie.

Pour les carrières administratives, les règles statutaires (durée des échelons, nombre d'échelons, indices) sont identiques pour les inspecteurs des deux directions (premier grade de la carrière de A).

Mais une première différence apparaît avec l'âge d'accès au grade d'inspecteur principal de deuxième classe : quatre ans six mois de services effectifs dans un corps de catégorie A pour la DGCP, avec des déductions possibles, sept ans à la DGI également avec des déductions possibles. A ancienneté équivalente, les indices de rémunération restent identiques entre les deux directions, mais alors que le grade d'inspecteur principal du Trésor n'est accessible que par concours, il peut être également atteint à la DGI par liste d'aptitude.

Une deuxième différence importante entre les deux directions est l'existence d'un grade d'inspecteur divisionnaire à la DGI qui n'existe pas à la DGCP.

Pour les carrières comptables, les différences de statut sont encore plus nettes. Les modalités d'accès aux différents grades ne sont pas identiques entre les deux réseaux et au-delà de l'indice 821, les possibilités de carrières se multiplient à la DGCP. Il devient alors très difficile d'établir un parallèle avec la DGI.

*b) Une réalité faite de multiples particularismes*

**Derrière la similitude globale des statuts théoriques se dissimulent toutefois, comme l'observe le rapport de la « mission 2003 », des conditions réelles de promotion qui peuvent varier d'une direction à l'autre, en fonction des règles de gestion définies par les directions et appliquées en commission administrative paritaire.**

**Les sources possibles de divergence sont, de fait, nombreuses comme le démontre amplement le récent rapport particulier consacré par la Cour des comptes à la fonction publique de l'Etat (voir supra).**

La pratique des surnombres, la multiplication des « plans sociaux », la surindiciation sont autant de facteurs de distorsion entre statuts théoriques et statuts réels et de diversification des corps des deux directions générales.

**Mais, les écarts les plus significatifs concernent les régimes indemnitaires.**

Leur hétérogénéité s'est pour beaucoup développée à partir des crédits non retracés en lois de finances initiales (voir supra) mais elle est aussi directement liée aux pratiques statutaires.

En la matière, le rapport précité de la Cour des comptes juge la situation en ces termes :

*« Le système de rémunérations accessoires des agents de la DGI et du Trésor public se caractérise par sa diversité et sa complexité. Celle-ci résulte du foisonnement et de l'empilement d'avantages institués par des décisions de formes juridiques diverses qui se sont accumulées au cours des cinquante dernières années. C'est aussi le produit de l'histoire : certaines modalités de rémunération ont une origine ancienne qui leur donne, dans une administration moderne, un caractère quelque peu anachronique.*

*En ce qui concerne les agents de la DGI, une soixantaine d'indemnités différentes ont été dénombrées. La liste des primes, régimes indemnitaires ou avantages de toute nature servis à des agents du Trésor public comporte plus de 80 rubriques auxquelles s'ajoutent les remises et commissions liées à l'activité de collecte de l'épargne, ainsi que les indemnités de conseil ou de gestion versées par des collectivités ou des établissements publics locaux. »*

Un tel fonctionnement s'explique par l'octroi aux agents du bénéfice de « rémunérations accessoires spécifiques à leur direction. Cette catégorie est elle-même composite : à côté d'un régime de base qui s'applique au plus grand nombre existent divers régimes particuliers qui sont attachés à certaines fonctions ou à certaines situations.

*En outre, ces rémunérations accessoires se combinent parfois avec des avantages annexes, comme l'octroi d'un indice-pension supérieur à l'indice de traitement budgétaire ou le logement de fonction. »*

Dans ces conditions, on comprend que les régimes indemnitaires des deux réseaux puissent différer assez largement -des différences sensibles

existant d'ailleurs au sein d'un même réseau en fonction de l'affectation géographique des agents.

Il en va ainsi tout particulièrement pour les agents de catégorie A pour lesquels le rapport de la « mission 2003 » peut ainsi juger : « *Compte tenu du régime particulier de rémunération des comptables du Trésor public, des rapprochements des rémunérations entre les agents comptables du cadre A ne pourraient donc être effectués qu'au cas par cas.* »

## 2. Une situation coûteuse

### a) Les tendances observées à l'étranger

Comme l'a souligné le rapport Lépine, l'évolution du périmètre des administrations fiscales étrangères est tout à la fois marquée par **la réduction du nombre des administrations fiscales** et par **une certaine extension des missions**.

Du premier point de vue, deux grandes catégories de pays sont identifiables : trois pays ont un nombre élevé d'administrations fiscales (France, Italie, Allemagne), six pays ont réduit à un ou deux le nombre de leurs administrations.

Nombre total d'administrations fiscales

France	Italie	Espagne	R. Uni	Canada	Etats-Unis	Irlande	Pays-Bas	Suède	Allemagne
4	4	2	2	1 (+ 10)	1 (+ 50)	1	1	1	21/3

Ce phénomène répond au souci d'une maîtrise des coûts à la fois par la réalisation d'économies d'échelle (gains de productivité liés à l'intégration des processus industrialisables) et par la réduction des coûts de coordination entre les différentes administrations fiscales.

Mais il répond aussi au souhait d'améliorer la qualité de service en réduisant le nombre des points de contact entre l'administration et les administrés.

S'agissant de l'étendue des missions des administrations fiscales, il est notable que celle-ci a tendance à s'élargir à des tâches non fiscales. Dans six pays, les administrations fiscales recouvrent aussi les cotisations sociales. Dans trois pays (Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni) elles gèrent des programmes sociaux (impôts négatifs).

b) *L'exception française et ses coûts*

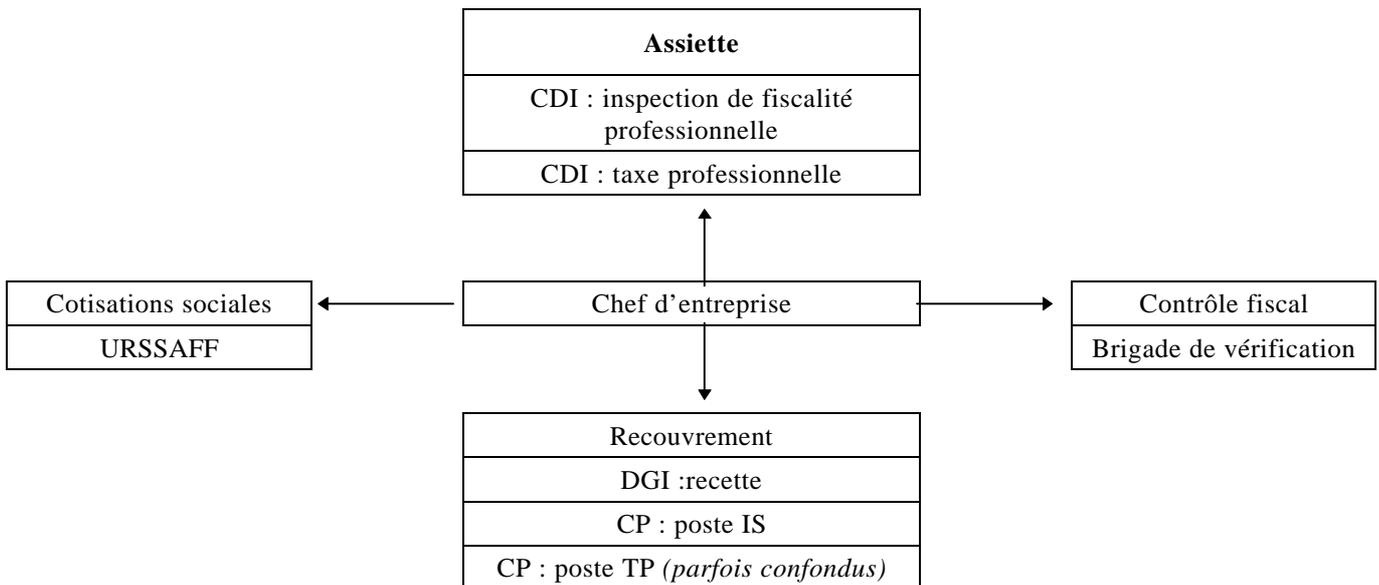
Face à ces évolutions, les superpositions actuellement observées en France engendrent des coûts dont une présentation synthétique conduit à distinguer ceux liés aux dysfonctionnements du système et ceux résultant des duplications de structure.

**Les dysfonctionnements induits concernent les usagers et altèrent les performances de l'administration.**

**Les dysfonctionnements liés** aux cloisonnements actuels présentent d'abord des coûts pour les usagers.

De façon générale, ceux-ci éprouvent des difficultés à identifier les services chargés de leurs impositions. Le schéma ci-après en illustre l'une des raisons en récapitulant le nombre total (7) d'interlocuteurs d'une entreprise assujettie à l'impôt sur les sociétés sans établissements secondaires.

**Nombre total d'interlocuteurs d'un chef d'entreprise**



Source : Rapport Lépine

Cette situation est aggravée par l'absence de coïncidence des ressorts territoriaux des deux réseaux qui posent des problèmes particuliers en cas de changements de résidence.

**L'anomalie extrême survient lorsque, s'imaginant satisfaire à ses obligations fiscales, un contribuable commettant l'erreur de s'acquitter de**

**sa dette fiscale auprès du mauvais réseau se voit appliquer à bon droit des pénalités de retard par le réseau réellement compétent.**

Les superpositions actuelles s'accompagnent sans doute également pour l'administré du maintien de pratiques plus rigoureuses que celles qui pourraient naître d'une unification des services d'assiette et de recouvrement dans une même administration, même à supposer le maintien d'une certaine étanchéité entre ces deux fonctions. La séparation organique des services tend en effet à justifier un certain « *jusqu'au boutisme* » procédurier de leur part qui, s'accompagnant de l'absence d'une autorité unique capable de décider dans les différents domaines que peut comporter un dossier fiscal, ne favorise pas le dégagement de solutions pragmatiques adaptées à la diversité des situations.

Enfin, la superposition des réseaux est susceptible de déboucher sur une hétérogénéité des protocoles des communications informatiques imposés aux usagers, hétérogénéité des protocoles qui ne serait que le reflet de l'hétérogénéité des modes d'administration et, en particulier, de recouvrement d'ores et déjà observables.

**Les dysfonctionnements résultant des superpositions actuelles touchent à l'évidence les administrations publiques elles-mêmes.**

**Elles doivent d'abord -et *in fine* les contribuables- supporter les coûts redondants de la coexistence de deux réseaux de recouvrement.** Ces coûts sont d'abord financiers avec des duplications en termes de charges de fonctionnement immobilier, fluides, informatique, etc... Mais, ils sont aussi économiques. L'une des particularités du réseau de la direction générale de la comptabilité publique est d'être largement disséminé sur le territoire en raison de facteurs historiques et géographiques. Cette dissémination s'accompagne de situations où, les postes comptables étant pourvus d'effectifs en petit nombre, des déséconomies d'échelle importantes peuvent être observées. L'enrichissement des fonctions exercées localement permettrait d'atténuer ces surcoûts.

Une densification des effectifs des postes comptables du Trésor public favoriserait en outre la gestion des personnels et diminuerait le niveau -parfois excessif- du taux d'encadrement dans le réseau.

**Mais les superpositions entraînent aussi des dysfonctionnements administratifs qui nuisent aux performances d'ensemble du système fiscal.** Elles supposent d'abord qu'un des deux réseaux de recouvrement -celui de la DGCP- se trouve éloigné des services d'assiette et de contrôle avec pour conséquence une déperdition des informations et des coûts de liaison importants. Elles supposent aussi la coexistence de deux réseaux de recouvrement distincts et concurrents. A cet égard, l'un des agents rencontrés

par votre rapporteur a pu évoquer une situation où « *c'est à celui qui prend l'hypothèque le plus tôt* ». L'on peut ajouter qu'en l'état rien ne l'autorise à la prendre pour l'autre comptable public.

Les performances médiocres réalisées en matière de recouvrement suite à contrôle fiscal témoignent parmi d'autres des coûts des cloisonnements actuels.

D'autres exemples en sont donnés par le rapport de la « mission 2003 ».

Ils concernent d'abord les redondances observées dans le circuit de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires, le paiement de ces impôts et taxes donnant lieu à la transmission aux services d'assiette et de contrôle de « bordereaux-avis de versement » en provenance du réseau du Trésor Public. Ce n'est pas l'exemple le plus probant puisque, sauf à imaginer une fusion complète des services d'assiette et de recouvrement, qui, sous un angle fonctionnel, paraît peu désirable, les besoins de recoupement subsisteront.

Il est en revanche beaucoup plus significatif d'évoquer les insuffisances des liaisons informatiques pour permettre la fluidité de la chaîne d'information et de traitement des dossiers fiscaux.

A ce sujet, le rapport évoque « *les cloisonnements entre administrations qui ont parachevé le désordre d'un système où peu de choses communiquent* ».

Votre rapporteur en a été concrètement le témoin constatant les difficultés rencontrées par les agents du Trésor Public pour consulter FICOBA (le fichier des comptes bancaires tenus par les services de la DGI) auquel ils n'ont aucun accès informatique.

## ***B. LES SCHEMAS DE RATIONALISATION LAISSANT SUBSISTER LA SUPERPOSITION ACTUELLE DOIVENT ÊTRE REJETÉS***

Plusieurs schémas de rationalisation ont été évoqués afin de remédier peu ou prou aux dysfonctionnements observés.

### **1. Les limites de l'interdirectionnalité**

**Des efforts ont d'abord été accomplis pour assurer une plus grande « interdirectionnalité » entre la DGI et la DGCP.** Au niveau départemental par exemple, la commission départementale des chefs de services financiers est une instance de coordination notamment en matière de

moratoires de paiement. De même, des fiches de visite et des bulletins de liaison supposés permettre la transmission ou l'échange d'informations entre services ont été instaurés.

Ces mesures ne peuvent espérer que réduire la gravité des dysfonctionnements d'administration et en aucun cas apporter une solution à la duplication des coûts. Au regard de cet objectif limité, les appréciations divergent. Les agents estiment souvent qu'en sont issus d'importants progrès mais ce n'est pas le diagnostic du rapport de la « mission 2003 » qui estime que *« les liaisons actuelles sont d'une extrême lourdeur »* et sont sous *« la dépendance complète à l'égard de la diligence du service émetteur, et de la qualité de l'exploitation des informations fournies par le service instructeur »*.

## **2. Les limites de la spécialisation des réseaux par public**

**Un schéma de spécialisation des réseaux par public a été esquissé** au terme duquel la DGI prendrait en charge les impositions des entreprises, le réseau du Trésor Public trouvant quelques compensations dans le traitement des recours gracieux des particuliers et l'encaissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et du produit des vignettes.

Dans ce schéma, la séparation organique des deux réseaux subsisterait avec tous les inconvénients qui y sont associés, le seul progrès étant acquis sur le front de l'imposition des entreprises. Mais, il serait compensé par certaines régressions : le recouvrement de l'ISF par le Trésor Public induirait de nouvelles « liaisons » ; le plan de charge du Trésor Public serait modifié en qualité et en quantité dans des conditions peu admissibles, dans l'absolu et pour les agents.

A cet égard, une mesure a été annoncée avec la création d'une direction des grandes entreprises<sup>1</sup> -celles dont le chiffre d'affaires atteint ou dépasse 4 milliards de francs- fin 2001 au sein de la DGI, direction chargée de traiter l'ensemble des processus fiscaux de ces entreprises du moins en assiette et recouvrement, à l'exclusion donc du contrôle fiscal.

Cette direction qui pourrait regrouper de 250 à 300 emplois serait « alimentée » par des redéploiements internes. Sa constitution qui supposera en particulier de résoudre la question de la gestion des impositions locales dues par les établissements de ces entreprises apporte une réponse ponctuelle aux limites des modes territorialisés d'action de la DGI face à des entreprises à implantations diverses. Elle ne saurait apporter de solution aux pertes résultant des superpositions actuelles qu'elle laisserait subsister si elle devait être

---

<sup>1</sup> Environ 17000 entreprises

généralisée à toutes les entreprises puisqu'aussi bien subsisteraient alors deux réseaux parallèles.

## **II. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT OBÉIR A UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE AXÉE SUR L'INTÉGRATION DE LA CHAÎNE FISCALE.**

Le rapport de la « mission 2003 » envisage l'objectif du regroupement de services fiscaux sous l'angle de l'instauration d'un correspondant fiscal unique.

Cette approche particulière comporte un certain nombre de pré-supposés et de conséquences qui paraissent brouiller quelque peu l'objectif, en soi totalement recommandable et simple dans son principe, d'une complète intégration du réseau de la direction générale des impôts et de celui de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

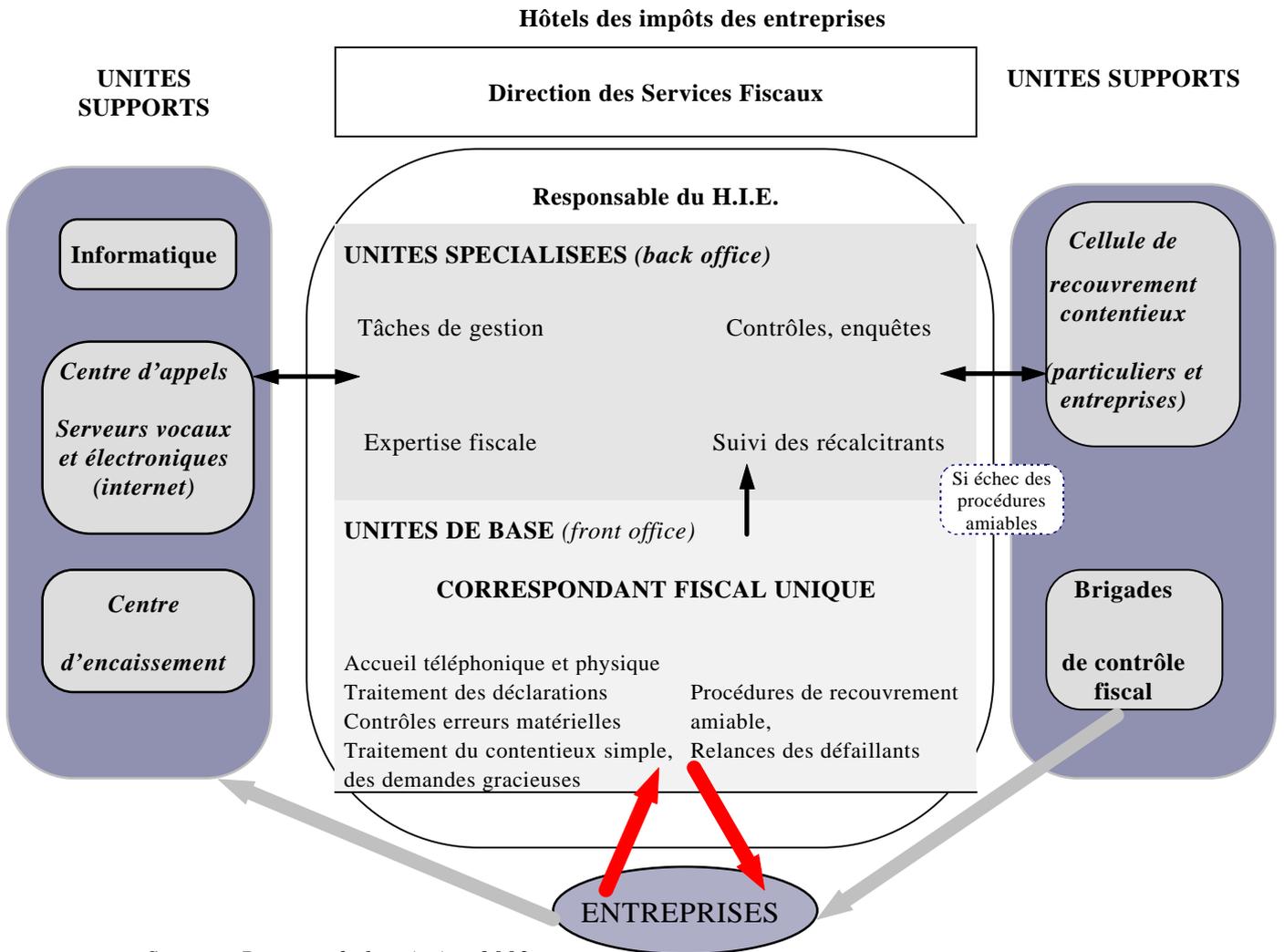
### ***A. L'APPROCHE DE LA « MISSION-2003 » DÉPASSE L'OBJECTIF D'INTÉGRATION DES RÉSEAUX***

#### **1. Des recommandations partiellement superfétatoires**

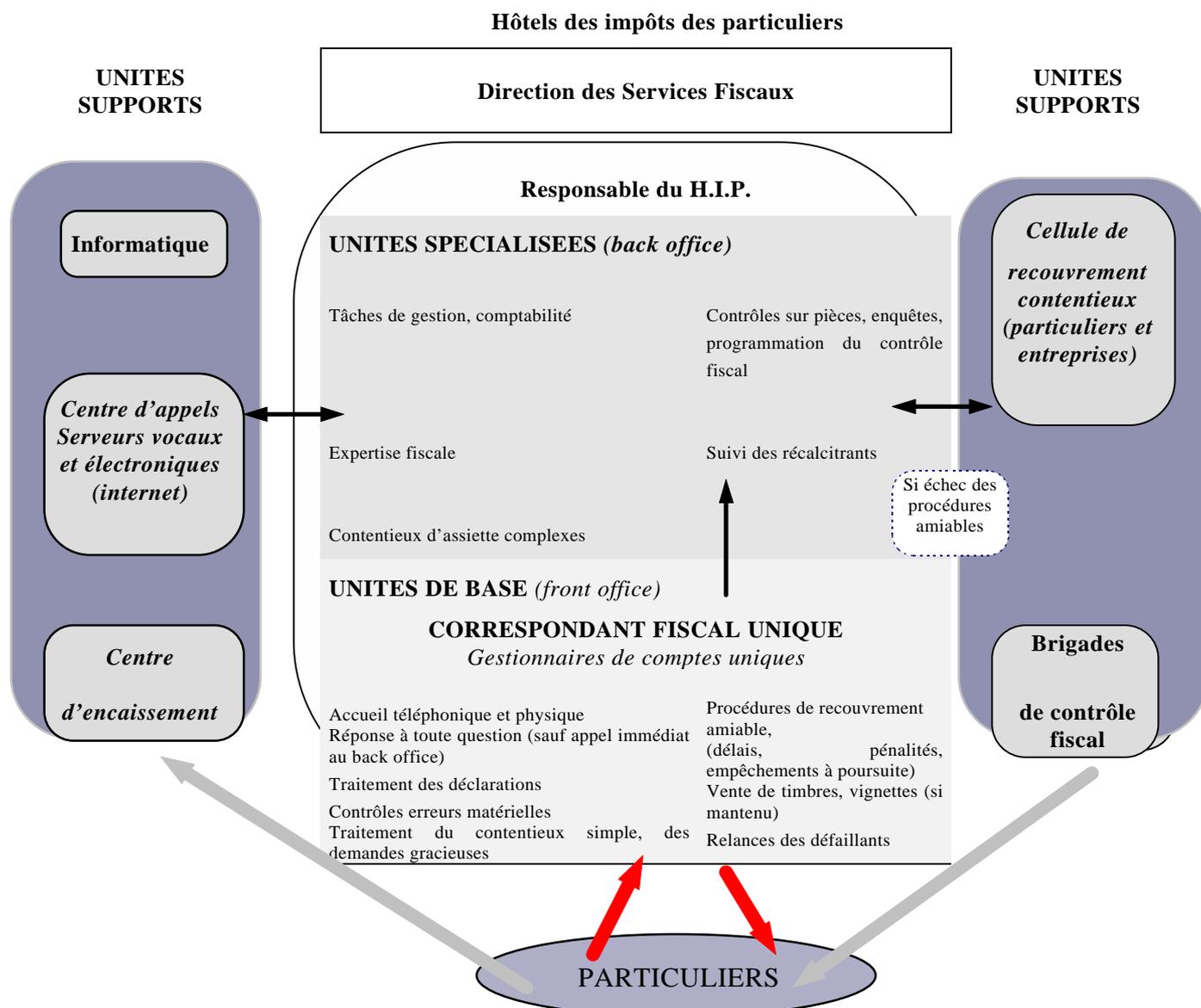
##### *a) Vers des hôtels des impôts spécialisés par public*

Les recommandations du rapport de la mission 2003 supposent sans doute une intégration des services territoriaux des deux directions générales.

*In fine*, ceux-ci seraient intégrés dans des structures territoriales dans des conditions qui ne sont pas explicitement précisées par le rapport, les « hôtels des impôts des entreprises » et les « hôtels des impôts des particuliers » organisés les uns, les autres selon les schémas ci-après.



Source : Rapport de la mission 2003.



Source : rapport de la mission 2003.

Ces structures territoriales seraient placées sous l'autorité unique de la direction des services fiscaux, la fonction hiérarchique du trésorier payeur général en matière de recouvrement étant, semble-t-il, appelée à disparaître.

L'organisation interne des hôtels des impôts distinguerait un service de guichet (« front office ») et des services plus spécialisés, d'expertise, de contrôle et de contentieux (« back office »).

Une telle organisation suppose le regroupement dans une même administration des personnels concernés par l'administration de l'impôt actuellement scindés entre la DGI et la DGCP.

*b) Deux implications inutiles*

**Les modes d'intégration envisagés vont au delà d'une simple unification de services en charge de la gestion de l'impôt.**

**Ils en supposent pour la quasi-totalité le regroupement dans des sites uniques ; ils supposent aussi la disparition juridique et organique de la séparation entre les fonctions d'assiette et de recouvrement de l'impôt.**

**Ni l'un, ni l'autre de ces deux derniers éléments ne sont en fait nécessaires à l'unification des services de la DGI et de la DGCP.**

**L'extinction de la séparation entre les fonctions d'assiette et de recouvrement n'est pas nécessaire à un tel regroupement.** Du reste, la spécialisation de ces tâches ne disparaîtra pas du seul fait de l'intégration des services qui en ont la charge.

Leur accomplissement efficace continuera de supposer que des agents spécialisés leur soient affectés. Le jour n'est pas venu où un agent en charge de recouvrement pourra répondre, sans difficultés et en toute hypothèse, à une question relative à un problème d'assiette et vice-versa.

Les auteurs du rapport l'admettent d'ailleurs. Ils font en effet une distinction - mais qui se perd un peu au cours de leurs développements ultérieurs - entre le « correspondant fiscal unique - individu » qui, selon eux et à juste titre selon votre rapporteur, ne peut pas être et le « correspondant fiscal unique - service » et qui est bien la cible recherchée.

**Dans ces conditions, le regroupement sur un même site de l'ensemble des services ne s'impose pas davantage.** Sans doute peut-il être utile de tendre vers cette solution lorsqu'elle est pratiquement réalisable puisque la proximité géographique des personnels peut être de nature à simplifier les liaisons entre les agents nécessitées par les sollicitations de compétences différentes. Mais, des compléments d'analyse s'imposent quant aux buts d'une intégration des services sous l'angle d'une meilleure accessibilité de ceux-ci.

De ce point de vue, **un premier objectif est bien de clarifier les points d'entrée de l'administration fiscale.** Cela suppose que l'on puisse clairement identifier les services compétents pour traiter les dossiers des contribuables. **Dans cette perspective, le regroupement physique des services d'assiette et de recouvrement n'apporte pas grand chose par rapport aux enjeux, eux très importants, qui s'attachent à la désignation d'un unique service d'assiette et d'un unique service de recouvrement pour chaque contribuable.** Le second objectif est qu'une fois le point d'entrée identifié, la demande de l'administré soit correctement traitée.

Cela suppose que les compétences puissent être aisément mobilisées par l'agent de contact. A cet égard, il est évident que l'intégration des services apportera des améliorations importantes. Il est moins raisonnable d'attendre de cette intégration qu'elle débouche sur la création d'agents polyvalents sommés de répondre à toutes les questions sans droit à l'erreur. **Cette supposition pourrait provoquer des dysfonctionnements qui viendraient remettre en cause l'utilité de la réforme envisagée.**

## 2. Des recommandations partiellement contestables

L'ambition des réformes à l'étude doit être la simplification pour les contribuables et plus de cohésion pour l'administration.

La réforme doit être simple et engendrer moins de coûts que d'avantages.

Le schéma proposé par le rapport de la « mission 2003 » suscite quelques observations critiques de ces différents points de vue.

Les réaménagements proposés ont une forte composante organisationnelle. Ils ne s'arrêtent pas à l'unification des deux réseaux c'est à dire à l'instauration d'une administration fiscale unique qui est une des préconisations du présent rapport. Ils dessinent toute une architecture administrative et son déploiement territorial qui présentent deux caractéristiques fortes : le regroupement de l'ensemble des services sur un même site dans l'espoir de faire naître le « correspondant fiscal unique » ; la spécialisation des sites par public.

### a) *Les inconnues associées à la scission de la DGCP*

Ce schéma a une première implication forte : le maintien de deux directions générales et donc de deux réseaux territorialisés séparés dont, l'un, le plus disséminé sur le territoire, le réseau de la DGCP, est appelé à perdre une fonction qui occupe 16.985 de ses 56.000 agents (30 %).

Une telle solution ne peut que comporter un impact psychologique considérable sur les agents.

Elle pose en outre de sérieux problèmes de faisabilité.

Sur ce point, le rapport de la « mission 2003 » reste d'ailleurs assez allusif.

Il faut en effet d'abord rappeler que dans de nombreux cas, la fonction de recouvrement exercée par les personnels de la DGCP n'est qu'une des multiples fonctions de chaque agent.

Il est en conséquence plus que malaisé de procéder à un regroupement de personnels dans le but exclusif de rapprocher physiquement les services d'assiette et de recouvrement, regroupement dont l'effet serait de tarir les moyens d'exercices des autres fonctions assurées par ces mêmes personnels.

Le rapport de la « mission 2003 » n'occulte pas entièrement cette difficulté mais, l'évoquant à l'occasion de la constitution des hôtels des impôts des entreprises, la minimise. Ainsi, il relève : *« la seconde difficulté tient à l'évaluation de la charge de travail liée au regroupement au sein de la DGI des impôts professionnels dont le recouvrement est actuellement à la charge de la DGCP, et au regroupement éventuel d'une partie des personnels. D'après le barème des charges de la DGCP, et donc sous toutes réserves, ce sont environ 1 500 emplois théoriques sur l'ensemble du territoire qui sont affectés au recouvrement de tous les impôts professionnels au sein du réseau de la Direction générale de la comptabilité publique, c'est à dire en moyenne une quinzaine par département. L'objectif, à relativement brève échéance, ne semble donc pas irréaliste. »*

**Cette dernière conclusion apparaît d'autant plus contestable que ces mêmes agents réels, et non pas théoriques, participant également au recouvrement des impositions des particuliers, la dualité des structures locales, « hôtels des impôts des entreprises » d'un côté, « hôtels des impôts des particuliers » de l'autre, dont l'instauration est proposée par le rapport est de nature à démultiplier des problèmes suscités par l'extraction d'agents à fonctions multiples.**

**Le choix d'une spécialisation des agents de la DGCP va à l'encontre des solutions pragmatiques existantes. Il est d'autant plus lourd qu'il ne concerne pas les 1.500 emplois théoriques mentionnés ci-dessus mais près de 17.000 agents.**

**Il faut alors souligner combien une telle orientation est lourde d'inflation des effectifs, la suppression d'emplois polyvalents ne supprimant pas la polyvalence des missions.**

*b) La faisabilité incertaine des regroupements sur site*

A cette coûteuse perspective, il faut ajouter celles qui s'attachent aux réimplantations projetées. Etant donné le nombre d'agents concernés tant dans le réseau de la DGCP que dans celui de la DGI - la totalité des agents des centres des impôts et des postes comptables est *a priori* mobilisable - se posera

inévitablement la question du devenir des implantations actuelles et de leur équipement et du sort des implantations que suppose le projet.

Il n'est pas douteux que les charges nouvellement créées s'accompagneront d'une obsolescence accélérée de nombreux équipements - informatiques en particulier - en place.

Enfin, le taux d'occupation du patrimoine immobilier de la DGCP atteindra souvent l'étiage quand les hôtels des impôts seront soit surpeuplés, soit entièrement à construire.

*c) L'avenir préoccupant du réseau de la DGCP*

**Le schéma proposé, par le rapport de la « mission 2003 », qui entend favoriser l'accessibilité de l'administration fiscale peut même aboutir à une certaine régression puisqu'il s'accompagnerait, semble-t-il, d'une réduction considérable du format du réseau de la DGCP dont la dissémination territoriale -sans doute rationalisable- est en même temps un gage d'accessibilité pour les administrés et correspond en outre à la vocation du réseau du Trésor Public de constituer un réseau de proximité du fait de ses missions de recouvrement et de paiement au service des collectivités locales et des établissements publics et de ses missions de collecte de l'épargne.**

**Votre rapporteur souhaite souligner à ce stade que la réflexion sur le format du réseau du Trésor Public pour légitime qu'elle soit doit être conduite dans un cadre qui lui soit propre. La dissémination territoriale de ce réseau a un coût qu'il serait irréaliste de nier. Pour autant, elle présente également des avantages qu'il faut prendre en compte. En tout état de cause, il serait de mauvaise méthode de vouloir adapter la dimension de ce réseau, subrepticement, à l'occasion d'une réforme d'ailleurs susceptible d'en modifier les missions et de créer un contexte nouveau mais qui pourrait être remise en cause si des projets insuffisamment débattus devaient engendrer des crispations. Les gains attendus de l'intégration des réseaux et des modernisations qu'elle rend possibles risqueraient d'être perdus.**

**D'autres inconvénients du schéma proposé doivent en outre être mentionnés.**

*d) La suppression de la séparation ordonnateur/comptable en recettes ne doit pas être recommandée*

**Parmi eux, et d'abord, la disparition des spécificités de la chaîne de recouvrement des impôts proposée implicitement par le rapport qui est susceptible d'engendrer des confusions.**

Si la situation actuelle où la spécificité de recouvrement rime avec le cloisonnement des services et les courts circuits à répétition de la chaîne fiscale est totalement insatisfaisante, y remédier n'implique en rien d'altérer le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables en matière de recettes, principe dont le rapport n'évoque d'ailleurs pas l'extinction en matière de gestion des dépenses publiques. A cet égard, dans son introduction, le rapport rappelle opportunément que « *cette distinction juridique ne justifie nullement une séparation physique entre les services en charge des deux fonctions, et encore moins une séparation entre deux administrations différentes* ».

**Votre rapporteur considère qu'inversement, une réunion physique des services et une intégration des deux administrations ne justifient en rien l'extinction d'une distinction juridique, utile quand bien même il ne faut pas la sacraliser et qui, surtout, correspond étroitement à une distinction fonctionnelle qui ne doit pas être affadie.**

C'est d'ailleurs ainsi qu'en juge le rapport lorsqu'évoquant les différentes modalités de rapprochement entre les deux réseaux, il rejette les solutions de transferts de compétence entre ces derniers considérant comme irréaliste et dangereux le transfert de compétences d'assiette aux trésoreries et, probablement aussi, de recouvrement aux services d'assiette.

**Ces observations de bon sens militent parmi d'autres pour le maintien d'une distinction entre les fonctions d'assiette et de recouvrement mais au sein d'une même et unique administration.**

*e) La distinction hôtel des impôts des entreprises/hôtel des impôts des particuliers, un nouveau cloisonnement inutile*

**Un autre aspect contestable du schéma suggéré consiste enfin dans la scission entre des structures dédiées aux entreprises et des structures vouées à traiter les dossiers fiscaux des particuliers.**

Cette configuration qui est d'ailleurs susceptible de poser des problèmes de frontière pour les entreprises à forme non sociétales et qui se fonde sur l'idée un peu simplificatrice d'une homogénéité de la population des entreprises au regard de leur statut fiscal est susceptible de recréer des cloisonnements d'ordre administratif. La dualité des structures ici proposée introduit en effet une architecture organique qui ne va pas dans le sens de l'homogénéisation recherchée. Sans même imaginer, ce qu'on peut toujours redouter, qu'elle puisse déboucher sur une parcellisation des corps et des statuts, elle produit des discontinuités qui peuvent être sources de redondances et de résurgence de surcoûts qu'on cherche précisément à éviter.

A titre d'exemple, l'éclatement des fonctions simples de recouvrement entre ces deux structures n'a aucune justification.

***B. L'INTÉGRATION DES RÉSEAUX DOIT ÊTRE GUIDÉE PAR LA VOLONTÉ DE DÉCLOISONNER LES CONDITIONS DE GESTION DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA CHAÎNE FISCALE***

L'administration de l'impôt suppose la mise en oeuvre de différents processus interdépendants au moyen de ressources rares car onéreuses et sous la contrainte de respecter quelques principes et le confort des administrés.

**Ces différentes caractéristiques guident l'objectif d'une réforme aujourd'hui nécessaire : la suppression des cloisonnements.**

L'interdépendance des processus fiscaux suppose une totale fluidité des informations mais signifie aussi la recherche de la plus grande compétence dans l'exercice de chaque fonction.

Le respect des administrés suppose de leur offrir un service de qualité, c'est-à-dire un traitement compétent des dossiers et la meilleure accessibilité possible.

La rareté des ressources mobilisables suppose enfin de réduire au maximum les déperditions de moyens.

**L'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public s'impose pour supprimer les cloisonnements et les superpositions actuelles.**

Elle engendrera une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local. Cela implique de résoudre la question de la fonction hiérarchique dans le réseau comptable. Dans le schéma proposé dans le présent rapport, elle n'a aucun motif de subsister en dehors de son champ d'application strictement fonctionnel.

La dualité des réseaux de recouvrement n'a pas de justification et doit être supprimée, le réseau de la DGI adhérant progressivement au nouveau réseau comptable ou aux services chargés d'établir l'impôt.

L'unification des services doit déboucher sur une unification des systèmes informatiques et, plus généralement, sur une intégration des systèmes d'information.

Mais, l'unification des réseaux et la fluidité qui en résultera entre des services aux fonctions interdépendantes ne doit pas signifier la banalisation de chaque fonction et, en particulier, le mélange des fonctions d'établissement et

de recouvrement de l'impôt. Cette perspective relève d'une étape ultérieure des réformes dont tous les termes devront être rigoureusement envisagés. En l'état actuel des choses, cette appréciation manque de maturité et, d'ailleurs, le maintien de l'identité de la fonction comptable en dépenses, dont la remise en cause n'est pas envisagée, appelle naturellement une même solution en recettes.

**En bref si votre rapporteur s'associe à la plupart des analyses du rapport de la « mission 2003 » telles qu'elles sont synthétisées dans le tableau ci-après, il s'en écarte sur plusieurs points.**

**Schéma de synthèse des différentes options envisagées dans le rapport de la « mission-2003 »**

<b>Exigences de l'utilisateur sur un correspondant unique</b> <b>Le CFU doit être capable de :</b>	<b>Option 1</b> <b>Informatique dans tous les réseaux</b>	<b>Option 2</b> <b>Echanges de blocs de compétences bien identifiées (entreprises/particuliers)</b>	<b>Option 3</b> <b>Compétences partagées (les questions simples peuvent être traitées par les trésoreries)</b>	<b>Option 4</b> <b>Trésoreries fiscales</b>	<b>Option 5</b> <b>Administration fiscale unifiée (hôtes des impôts des entreprises et des particuliers)</b>
Etre accessible par tous moyens	X	X	X	X	X
Etre compétent pour donner une information qui engage l'Etat : - simple documentation - renseignements sur sa situation particulière, sur tout son dossier	X	X	X	X	X
Lui permettre de poser son problème en un seul lieu			X	X	X
Assurer la bonne fin de l'instruction technique des questions posées				X	X
Prendre une décision sur les questions posées les plus simples <sup>1)</sup>				X	X
Régler tous les problèmes posés en une seule fois					X

*1) Sous réserve du débat sur la pertinence de la distinction entre « questions simples » et « questions complexes », à laquelle nous substituons une distinction entre les traitements de premier et de second niveau au sein de mêmes structures*

**Il considère d'abord que les analyses résumées dans le tableau ci-dessus doivent être nuancées et complétées sur certains points comme indiqué ci-après.**

**Nuances apportées par votre rapporteur au schéma de synthèse des différentes options envisagées dans le rapport de la « mission-2003 »**

<b>Exigences de l'utilisateur sur un correspondant unique</b> <b>Le CFU doit être capable de :</b>	<b>Option 1</b> <b>Informatique dans tous les réseaux</b>	<b>Option 2</b> <b>Echanges de blocs de compétences bien identifiées (entreprises/particuliers)</b>	<b>Option 3</b> <b>Compétences partagées (les questions simples peuvent être traitées par les trésoreries)</b>	<b>Option 4</b> <b>Trésoreries fiscales</b>	<b>Option 5</b> <b>Administration fiscale unifiée (hôtes des impôts des entreprises et des particuliers)</b>	<b>Option 6</b> <b>Administration fiscale unifiée (maintien des réseaux actuels) <sup>(1)</sup></b>
Etre accessible par tous moyens	X	X	X	X	X	X
Etre compétent pour donner une information qui engage l'Etat : - simple documentation - renseignements sur sa situation particulière, sur tout son dossier	X	X	X	X	X	X
Lui permettre de poser son problème en un seul lieu			X	X	X	X
Assurer la bonne fin de l'instruction technique des questions posées				X	X	X
Prendre une décision sur les questions posées les plus simples <sup>(2)</sup>						
Régler tous les problèmes posés en une seule fois <sup>(3)</sup>						

1) A l'exception du réseau de recouvrement de la DGI

2) Votre rapporteur considère que cette distinction n'a pas de substance identifiable.

3) Votre rapporteur considère que rien ne permet de supposer que l'unification des administrations fiscales puissent déboucher sur un tel résultat qu'aucun réseau de prestations de services ne peut garantir.

Il apparaît à votre rapporteur que les deux critères mentionnés dans les deux dernières lignes du tableau de synthèse du rapport de la mission 2003 sont hors d'atteinte quelque soit le schéma de réorganisation envisagé.

Il considère ensuite que l'unification des administrations fiscales constituera en soi une modernisation essentielle pour l'utilisateur bien sûr mais aussi pour l'administration elle-même et pour le contribuable appelé à en financer le fonctionnement. Il relève qu'il existe un certain paradoxe à axer une réforme sur des regroupements de sites, au demeurant éclatés par public et territorialement concentrés, alors que l'accessibilité physique suppose la proximité et alors que la modernisation des technologies de l'information introduit des possibilités accrues de décentralisation.

Enfin, il s'inquiète des effets indésirables d'un schéma postulant l'obsolescence de certaines compétences fonctionnelles, de principes juridiques protecteurs de l'intérêt public et des contribuables et susceptibles d'entraîner des coûts financiers et humains insuffisamment mesurés.

## **CHAPITRE VI :**

### **SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS**

#### **I. LES CONSTATS**

- La direction générale des impôts exerce des missions d'intérêt public majeur dans lesquelles elle est confrontée à un alourdissement de ses charges qui réclament toujours plus de technicité et de réactivité face aux modifications de leur contexte.

- Pour l'accomplissement de ses missions, la DGI mobilise avant tout des moyens humains. C'est un atout qu'elle doit savoir valoriser. C'est aussi une source de gains d'efficacité compte tenu des perspectives de diffusion des technologies. Mais c'est également un défi, tant la gestion d'un ensemble qui représente plus de 78.000 agents suppose de difficultés.

- Les missions fiscales de la DGI sont partagées dans des conditions qui créent des duplications et des cloisonnements peu propices à davantage d'efficacité et d'efficience.

- La DGI a réalisé de réels efforts pour améliorer l'animation de son réseau mais, à l'image de nombreuses administrations françaises, sa capacité à s'adapter aux légitimes demandes des administrés et à rendre compte de son fonctionnement reste insuffisante.

#### **II. LES PROPOSITIONS**

##### ***A. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE UNIQUE***

- Unifier la DGI et la DGCP dans les conditions précisées au chapitre précédent.

**L'intégration dans une même administration des services de la DGI et du Trésor Public s'impose pour supprimer les cloisonnements et les superpositions actuelles.**

Elle engendrera une unité d'animation et de gestion au niveau national et au niveau local.

La dualité des réseaux de recouvrement n'a pas de justification et doit être supprimée, le réseau de la DGI adhérant progressivement au nouveau réseau comptable ou aux services chargés d'établir l'impôt.

L'unification des services doit déboucher sur une unification des systèmes informatiques et, plus généralement, sur une intégration des systèmes d'information.

Une fusion complète de la DGI et de la DGCP s'impose. Elle doit respecter quelques principes.

L'unification des réseaux et la fluidité qui en résultera entre des services aux fonctions interdépendantes ne doit pas signifier la banalisation de chaque fonction et, en particulier, le mélange des fonctions d'établissement et de recouvrement de l'impôt. Cette perspective, qui s'accompagnerait de la disparition de la séparation juridique entre ordonnateurs et comptables en matière de recettes, relève d'une étape ultérieure des réformes dont tous les termes devront être rigoureusement envisagés. En l'état actuel des choses, cette appréciation manque de maturité et, d'ailleurs le maintien de l'identité de la fonction comptable en dépenses, dont la remise en cause n'est pas envisagée, appelle naturellement une même solution en recettes.

Pour que les gains attendus de l'unification de la DGI et de la DGCP soient maximaux, il convient de promouvoir les modalités d'intégration les plus simples.

Dans cette perspective, il faut tenir compte des réalités suivantes :

- les regroupements sur sites qui sont envisagés supposent des difficultés majeures (le nombre des agents concernés est considérable - 17 000 agents pour la seule DGCP ; les désimplantations-réimplantations qui s'ensuivraient posent des problèmes de coûts mal maîtrisés ; la dualité « hôtels des impôts des entreprises » - « hôtels des impôts des particuliers » réinstaure des cloisonnements qu'on souhaite éviter...)

- pour des avantages mineurs : l'intérêt d'une fusion de la DGCP et de la DGI est de supprimer des duplications et des cloisonnements coûteux en instaurant une administration atteignant la masse critique et dotée d'une animation unique et cohérente ; le regroupement sur site ne s'impose pas à l'heure des technologies modernes de communication et peut s'avérer contreproductif en termes d'accessibilité pour les administrés puisqu'il supposera un éloignement des services fiscaux.

- Mettre à l'étude un élargissement des missions de l'administration nouvelle ainsi créée qui pourrait être chargée du recouvrement des droits de douane et des cotisations sociales.

#### ***B. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS MODERNE***

- Mettre l'accent sur l'informatisation et la dématérialisation des processus fiscaux et assurer une meilleure automatisation des traitements de masse (déclarations, paiements) afin en particulier de faire naître des économies d'échelle et de désengorger les services locaux en supprimant les tâches dont l'intérêt d'une réalisation en local est faible.

L'extension dans la limite des possibilités des contribuables, des obligations de télédéclaration et de télépaiement doit être poursuivie.

- Assurer un meilleur accueil des administrés et un meilleur traitement de leurs demandes en adaptant les horaires d'ouverture des services, en favorisant les contacts à distance (informatique, téléphone) et en tirant tout le parti de l'unification des services pour répondre plus rapidement et mieux à leurs demandes.

#### ***C. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS TRANSPARENTE***

- Asseoir les régimes indemnitaires sur des bases légales et réglementaires.

- Parfaire la réintégration budgétaire des fonds de concours et des ressources extrabudgétaires.

- Renoncer à la pratique des surnombres.

- Améliorer le rapport d'activité de l'administration nouvellement créée en lui donnant un contenu rendant compte de la réalité des résultats et des coûts.

- Redéfinir le contrat d'objectifs et de moyens de la DGI en fonction des réformes préconisées en y associant le Parlement.

- Organiser un contrôle annuel des résultats et des coûts au sein des commissions des finances sur la base d'un audit contradictoire de la Cour des comptes.

- Assurer à l'échelon départemental les conditions d'un tel dialogue.
- Obtenir du gouvernement un rapport annuel détaillé sur les résultats du contrôle fiscal, expliquant en particulier les motifs des écarts entre les rappels de droits et les paiements effectifs.
- Assurer la diffusion aux Présidents des commissions des finances du Parlement des rapports de contrôle interne de l'administration fiscale (IGF, mission d'étude et de liaison...).
- Introduire la collégialité dans le traitement des demandes gracieuses et contentieuses.

#### ***D. PROGRESSER VERS UNE ADMINISTRATION FISCALE PLUS EFFICACE***

- Réorienter les moyens dans un sens conforme aux priorités d'action de l'administration fiscale :

- Parvenir à une meilleure structure des emplois en tirant le parti de l'automatisation des tâches pour améliorer les qualifications et en repensant le « fléchage » des carrières, de sorte que les emplois correspondant aux priorités fonctionnelles de l'administration soient mieux valorisés ;

- Mieux adapter le déploiement territorial des moyens aux enjeux fiscaux afin d'accroître l'efficacité des missions et d'assurer une meilleure égalité devant l'impôt. Les moyens mis en place en Ile-de-France doivent tout particulièrement être abondés et il faut corriger une situation où les emplois qui y sont implantés sont massivement pourvus par de jeunes agents et font l'objet de mobilités excessives.

Un exercice plus rigoureux des prérogatives hiérarchiques s'impose. Un temps minimum de service dans les ressorts à fort enjeu fiscal pour les agents expérimentés pourrait être instauré comme élément favorable au passage aux grades supérieurs. Le principe de concours nationaux à affectation locale doit être mis à l'étude. Des compensations financières adaptées peuvent être envisagées sous réserve qu'elles soient réellement modulées en fonction de l'indice des agents et des sujétions particulières attachées aux affectations territoriales.

- Simplifier la législation fiscale dans la mesure du possible et en assurer une meilleure stabilité.

- Professionnaliser les métiers en spécialisant les services qui doivent l'être et en mobilisant les moyens par mission plutôt qu'à partir de découpages administratifs territoriaux uniformes.

- Conforter l'accès de l'administration des impôts aux informations détenues par les autres administrations nationales ou par les administrations étrangères, et utiles à ses missions dans le respect des principes de droit.

- Mettre à l'étude l'instauration de la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 février sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Bernard Angels, rapporteur spécial, relatif à sa mission de contrôle et d'évaluation de la direction générale des impôts (DGI)

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a indiqué que sa communication visait à exposer les principales conclusions d'une mission de contrôle et d'évaluation entreprise dans le cadre de ses prérogatives et de son devoir de rapporteur spécial des crédits du ministère de l'économie et des finances qui avait porté sur les missions fiscales de la direction générale des impôts et plus particulièrement sur l'exécution des missions fiscales par les services extérieurs de la DGI.

Il a évoqué la très riche actualité du sujet et les deux rapports très importants qui y avaient été récemment consacrés : le rapport Lépine de l'Inspection générale des finances en 1999 sur la comparaison internationale de plusieurs administrations fiscales et le rapport « Bert-Champsaur » qui, remis début janvier, a fait le lit des décisions de réforme annoncées par les ministres le 27 janvier dernier.

Il a souligné les difficultés de son travail dues à la complexité de la question des voies et moyens d'une bonne gestion de l'impôt qui fait l'objet d'un complet renouvellement des concepts et au fait que presque rien n'est offert aux parlementaires pour comprendre le fonctionnement de l'administration fiscale, les moyens qu'elle mobilise et les résultats qui sont les siens.

Les documents budgétaires permettent à peine de seulement approcher les moyens quantitatifs qui y sont consacrés.

Ils ne rendent pas du tout compte de leur utilisation concrète et qualitative.

Quant aux résultats de l'administration, la présentation qui en est faite est simplement allusive.

Les rapports d'activité de la DGI ne font guère mieux. Quant aux questionnaires budgétaires, ils reçoivent des réponses convenues quand elles ne sont pas tout simplement inexactes.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a précisé que son rapport ne prétendait pas à l'exhaustivité, deux sujets très importants, l'état du patrimoine

immobilier de la DGI et la question de la formation des agents n'y étant qu'évoqués.

Il a indiqué que ces deux problèmes avaient constitué d'importants points de crispation lors des conflits sociaux de la fin des années 80 et qu'il n'était pas en mesure de témoigner qu'ils soient aujourd'hui réglés.

Ayant souligné l'importance des missions fiscales de la direction générale des impôts et la pression de contraintes qui se renouvellent et s'alourdissent comme l'évolution vers une économie déréglementée, internationalisée et de plus en plus sophistiquée et le renforcement des exigences des acteurs, celles de l'Etat en quête de rendement fiscal mais aussi de rapidité des encaissements et d'économies de coûts de gestion et celles des contribuables aussi, il a précisé que pour mener à bien ses missions, la DGI s'appuyait sur une organisation qui, en dépit de certaines modernisations, relève d'un modèle hiérarchique et territorialisé rencontrant des limites évidentes.

Il a rappelé qu'à la fin des années 80, il était apparu que les conditions d'animation des services extérieurs de la DGI conduisaient à l'échec, le sommet étant engorgé et incapable de piloter le réseau un syndrome de la pyramide inversée avait été évoqué où, faute de direction d'ensemble, les services déconcentrés prenaient chacun des décisions dans la plus totale dispersion et sans contrôle. Il a indiqué que pour remédier à cette situation une plus grande déconcentration de la gestion avait été mise en place, une contractualisation des relations entre l'administration centrale et les services extérieurs avait été instaurée, une batterie d'indicateurs avait été construite pour servir au pilotage du réseau, mesures ayant apporté des améliorations certaines mais encore insuffisantes.

Il a évoqué quelques unes des insuffisances observables.

Il a ainsi remarqué que la déconcentration de la gestion butait sur l'absence totale d'autonomie des services extérieurs en matière de gestion des ressources humaines qui constituent pourtant l'essentiel des moyens mis en œuvre par la DGI.

Il a également observé que la territorialisation des services, certes tempérée par l'existence de services à vocation nationale ou régionale, n'était pas entièrement adaptée en ce qu'elle s'accompagnait d'une excessive parcellisation des compétences et qu'elle posait d'autant plus de problèmes qu'elle n'était pas maîtrisée.

Ayant jugé que certaines délégations de compétences posaient problème comme celles qui s'appliquent en matière de demandes gracieuses, il a souligné enfin que la DGI, contrairement à certaines de ses consœurs

étrangères, fonctionnait sans qu'aucune obligation systématique de rendre des comptes à son environnement extérieur ne lui soit imposée.

Les contrôles externes dont elle fait l'objet restent sporadiques, occasionnels et il est particulièrement significatif que la démarche de modernisation qu'elle a entreprise avec la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens pour 2000-2002 soit restée purement interne à l'administration des finances. Ce contrat passé entre la direction du budget et la DGI n'a été soumis à aucune instance extérieure alors que le Parlement est pourtant particulièrement concerné puisque ce contrat programme les crédits de la DGI pour 3 ans.

Passant à l'examen des moyens mobilisés par la DGI pour nourrir ses services et accomplir ses missions, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a d'abord insisté sur leur opacité. Elle provient d'abord, a-t-il indiqué, de ce que la présentation budgétaire des crédits rend impossible l'identification de la totalité de ceux qui sont consacrés en propre à la DGI.

Elle provenait aussi, a-t-il poursuivi, de l'existence de nombreuses ressources non budgétaires et en particulier d'un prélèvement sur les produits du contrôle fiscal qui, avec plus de 4 milliards de francs en 1998, permettait d'abonder à hauteur de près de 30 % les crédits ouverts en loi de finances.

A ce propos, le rapporteur spécial a rappelé que si, grâce à la ténacité du Parlement, ces crédits étaient désormais budgétisés depuis 1999, cette pratique et les conditions difficiles dans lesquelles il y avait été mis fin témoignaient de toute une culture d'exception et de secret qui se retrouvent dans d'autres particularismes subsistant : l'inexactitude des informations transmises sur les emplois budgétaires, la pratique des surnombres et l'absence de fondement légal et réglementaire à la plupart des régimes indemnitaires en vigueur dans les différents corps de la DGI.

Il a alors mis en évidence une deuxième grande caractéristique des moyens mis en œuvre par la DGI avec le poids très largement prépondérant des effectifs.

Il a précisé qu'avec plus de 78.000 agents en activité, les dépenses de personnel occupaient plus de 80 % des crédits de la DGI et qu'entre 1990 et 1998, les effectifs avaient légèrement augmenté (+ 1,16 %) tandis que les dépenses de personnel s'étaient accrues de 3,8 % l'an.

Il s'est alors inquiété de plusieurs aspects de la gestion des effectifs :

- la part très importante des indemnités dans les dépenses de rémunération (25 % du total) qui pourrait être admise si elle correspondait à une réelle modulation en fonction de sujétions particulières et de la manière de

servir ce qui n'est pas le cas, la croissance très rapide des indemnités s'expliquant en fait par une succession de « plans sociaux » confidentiels et non débattus ;

- la réelle inadaptation des emplois par rapport aux priorités d'action de la DGI avec le « fléchage » des carrières des agents de catégorie A vers les postes du réseau comptable ou de conservations des hypothèques qui, pour importants qu'ils soient, ne devraient pas priver les services plus opérationnels des meilleurs éléments, la place très importante des agents de catégorie C (plus de la moitié des effectifs) qui pose problème à l'heure de l'automatisation de nombreuses tâches et le problème du déploiement territorial des effectifs qui ne correspond pas à celui de la matière fiscale, problème tout particulièrement aigu en Ile-de-France qui représente plus de 40 % des recettes du budget général de l'Etat et près de 30 % du PIB national en ne regroupant que 21 % des effectifs.

A ce sujet, le rapporteur spécial a souligné que deux particularités accentuaient encore le sous-dimensionnement de la DGI en Ile-de-France, la part importante des agents en début de carrière, peu expérimentés et mal placés du fait de leur rémunération relative pour s'intégrer en région parisienne ; la mobilité des effectifs, la durée d'ancienneté en Ile-de-France atteignant au mieux cinq ans quand elle peut dépasser 15 ans en d'autres endroits.

Ayant souligné qu'il existait de façon générale à la DGI de très fortes inégalités locales des temps d'ancienneté des agents posant un problème fonctionnel grave et symptomatiques de difficultés non résolues de gestion des personnels, il a mis en évidence la responsabilité du sous-dimensionnement de l'administration fiscale en Ile-de-France dans les pertes d'efficacité des missions de la DGI.

Il a conclu sur ce sujet en observant que l'implantation territoriale des ressources n'était pas à la hauteur des enjeux ce qui est source d'inefficacité mais aussi d'inégalité devant l'application de la législation fiscale et a appelé à une correction de ces déséquilibres.

Il a alors évoqué une dernière caractéristique importante des moyens utilisés par la DGI avec l'existence de moyens informatiques que les experts de ces sujets jugent obsolètes.

Rappelant que les dépenses d'informatisation de la DGI avaient été massives avec plus de 9 milliards de francs au cours des dix dernières années, il a expliqué que cette informatisation, s'étant mise en place dans le cadre d'une série de schémas directeurs informatiques pilotés par chacune des directions du ministère, avait donné naissance à un empilement d'applications et à différentes informatiques fiscales ne communiquant pas entre elles, avec

pour conséquence que l'informatique de la DGI et celle du Trésor public constituent deux univers séparés.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors procédé à l'examen des performances de l'administration fiscale, indiquant qu'il fallait à ce stade raisonner non plus sur la seule DGI, mais à tout le moins en prenant en compte les résultats de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui recouvre plus de la moitié des impôts établis par la DGI.

Ayant jugé que, face à des missions complexes, la DGI et ses agents avaient fait preuve d'une grande compétence et d'une grande honnêteté, il a considéré, qu'il s'agisse des performances ou de l'adéquation des coûts aux missions, que des améliorations devaient intervenir.

En matière de performances, il a estimé qu'une première difficulté se présentait avec le domaine des relations entre l'administration et les contribuables, l'accessibilité des services fiscaux étant difficile et la possibilité offerte aux administrés d'identifier simplement le service compétent, de le toucher et d'obtenir une réponse normalement rapide étant trop réduite. Il a expliqué que cette situation provenait de la superposition des services fiscaux mais aussi de l'absence de moyens techniques sécurisés permettant le dialogue à distance.

En ce qui concerne les différentes missions fiscales que l'on peut distinguer, l'assiette et le contrôle de l'impôt d'une part, le recouvrement d'autre part, il a remarqué que le niveau des performances en matière d'assiette s'était, semble-t-il, amélioré, l'impôt étant calculé plus vite.

Mais il a nuancé ces résultats en observant que la tendance était plus significative que les chiffres absolus puisque l'une des difficultés majeures rencontrées par les services était l'identification des contribuables et de la matière fiscale.

Il a alors évoqué des constats moins favorables : l'explosion des demandes contentieuses qui s'accroissent, de l'ordre de 8 %, l'an, les performances réalisées en matière de recouvrement qui sont très défavorables, avec un niveau de restes à recouvrer -les impayés depuis plus de trois mois- qui atteint 14 % des recettes théoriques. Il a estimé qu'il existait en la matière un vrai point noir avec le recouvrement des droits rappelés au titre du contrôle fiscal, car si les résultats des contrôles fiscaux ont, globalement, beaucoup progressé, de 42,8 % entre 1994 et 1998 quand les moyens en personnel n'étaient accrus que de 12 %, un écart considérable existe entre les droits rappelés et ce qui est réellement payé.

Cette situation qui provient de nombreux facteurs lui a semblé mériter qu'un rapport du Gouvernement vienne quantifier chacun d'entre eux.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors évoqué les problèmes d'efficacité de l'administration fiscale, largement exposés à la suite de la publicité inhabituelle donnée au rapport de l'inspection générale des finances dit « rapport Lépine » consacré à la comparaison de dix administrations fiscales nationales.

Rappelant que ce rapport avait constitué le premier maillon d'une chaîne qui, poursuivie par le rapport « Bert-Champsaur », avait abouti aux décisions récemment annoncées par les ministres, il a estimé qu'il convenait d'en retenir plutôt les appréciations plus qualitatives que les chiffres avancés. Sur ce point, il a insisté sur la significativité seulement limitée du chiffre de 1,6 % censé correspondre au niveau du coût d'intervention de l'administration fiscale française et représentant le rapport entre les coûts de gestion des impôts et les recettes nettes encaissées.

Il a ainsi considéré qu'à supposer même que le numérateur de ce rapport soit exact, son dénominateur pouvait varier considérablement selon les pays, soit que le niveau relatif des impôts diffère, soit que les administrations examinées gèrent, en plus des impôts, les cotisations sociales. Il a indiqué que si l'on ne faisait que réintégrer la gestion des cotisations sociales, la France se présenterait avec un taux d'intervention de 1,13 %, très proche de la moyenne des pays examinés.

Il a en revanche mis en évidence les conclusions susceptibles d'être tirées du rapport à partir de constats de nature plus qualitative lui semblant plus probants.

En ce sens, il a d'abord observé que l'étendue quantitative des missions de recouvrement avait un impact mécanique sur les coûts de gestion mais, au-delà, permettait de dégager des économies d'échelle dans l'exercice de la plupart des missions de nature fiscale. Il a jugé que sous cet angle, notre administration des prélèvements obligatoires avec les cinq grands réseaux de recouvrement qu'elle comporte devait être simplifiée.

Il a ensuite précisé que certains processus fiscaux étaient moins coûteux que d'autres, jugeant qu'il en allait ainsi des processus permettant d'industrialiser et de dématérialiser les traitements de masse, des systèmes fiscaux où la retenue à la source est largement employée, des systèmes fiscaux ne comportant pas d'impositions, comme la taxe sur les logements vacants, pouvant receler un bilan coût/rendement à peine équilibré, et de ceux caractérisés par une législation fiscale stable.

Il a alors évoqué plusieurs autres facteurs de relative inefficacité, avec d'abord une fonction de recouvrement dont les coûts représentent 0,5 % des recettes encaissées en France contre 0,2 % en moyenne dans les pays audités par le rapport du fait de l'absence de retenue à la source, du défaut

d'industrialisation des processus, et de la faible dématérialisation des paiements. Il a indiqué que, selon le rapport Lépine, deux autres caractéristiques de notre administration fiscale engendraient une série de pertes d'efficacité : d'une part, la décentralisation des réseaux ; d'autre part, la superposition et le cloisonnement entre la DGI et la DGCP.

Sur le premier point, il a déclaré ne pas pouvoir entièrement s'associer à la conclusion du rapport Lépine.

Il a concédé que notre administration fiscale était beaucoup plus largement disséminée sur le territoire que les administrations étrangères. Mais il a relevé d'abord que ce déploiement territorial était surtout le fait du réseau du Trésor public et correspondait à l'exercice de bien d'autres missions que celles de nature fiscale confiée à ce réseau. Il a également observé qu'il n'y avait pas de relation mécanique entre le nombre des implantations locales, le taux d'encadrement des contribuables mesuré par le nombre des habitants par agent du fisc et le coût d'intervention de l'administration fiscale.

Il a rappelé à ce propos que la France, avec ses 3.840 implantations locales, comptait un agent pour 738 habitants tandis que les Pays-Bas, avec leurs 66 implantations locales seulement, comptaient un agent pour 622 habitants, tandis que le Canada, pays au territoire vaste et aux sites fiscaux encore plus réduits qu'aux Pays-Bas (60), comptait, lui, un agent pour 882 habitants. Il en a conclu que la dissémination du réseau qui peut impliquer des coûts mais aussi des avantages particuliers, ne déterminait pas à lui seul la densité de l'administration fiscale. Il a ajouté que l'existence d'un réseau largement déployé sur le territoire n'était pas un frein à la centralisation et à l'automatisation de tâches dont le traitement en local ne produisait pas de valeur ajoutée et que débarrasser les antennes locales de ces tâches pouvait au contraire constituer non seulement l'occasion d'économies mais aussi d'un enrichissement des missions dont l'exercice sur site a, elle, une vraie signification.

Il s'est en revanche pleinement associé au constat des pertes d'efficacité et des alourdissements de charges issus de la superposition et des cloisonnements existant du fait de la coexistence séparée de la DGI et de la DGCP.

M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a alors exposé les propositions contenues dans son rapport, indiquant qu'elles découlaient naturellement de ses constatations et tendaient toutes à moderniser notre administration fiscale en lui donnant les moyens d'un exercice plus efficace et plus économique de ses missions.

Il a d'abord jugé qu'une administration fiscale plus moderne c'était d'abord une administration recourant davantage et mieux qu'aujourd'hui à

l'informatique. L'informatique simplifie les traitements de masse ; elle est ainsi source d'économies. Elle introduit un supplément d'intelligence dans les systèmes ; elle est ainsi source d'amélioration des performances. Elle libère des ressources pour des tâches prioritaires ; elle est ainsi source de marges de manoeuvre. Il a indiqué que cela supposait des crédits dont l'engagement devrait reposer sur une évaluation en profondeur des besoins que les constats d'experts estiment tous très insuffisamment satisfaits. Il a poursuivi en considérant que cela supposait aussi que les administrés relaient la modernisation interne aux services fiscaux, ce qui pouvait passer par des mesures législatives devant cependant tenir compte de l'état de préparation des contribuables.

Il a ensuite jugé qu'une administration fiscale moderne c'était aussi une administration respectueuse de l'administré. Il a estimé que la notion d'assujetti devait faire place à celle d'administré voire d'utilisateur, que l'administration fiscale devait être plus accueillante et plus performante dans son dialogue avec l'extérieur et réunir les conditions pour offrir, en tant qu'ensemble de services coordonnés entre eux, le correspondant fiscal unique tant annoncé.

Il a encore jugé qu'une administration fiscale moderne, c'était aussi une administration plus transparente, responsable de ses choix et de ses résultats. Il a ainsi appelé à l'élimination des différentes sources d'opacité qui demeurent, à des rapports d'activité plus sincères et exhaustifs, à un audit annuel de la Cour des comptes, et à l'exercice par les commissions des finances du Parlement, sur ces bases solennelles, d'un contrôle systématique.

Il a jugé aussi qu'une administration fiscale moderne c'était une administration capable d'orienter ses moyens dans un sens conforme à ses priorités d'action. Il a souhaité que notre administration adopte progressivement une meilleure structure de ses emplois et qu'elle puisse déployer ses moyens où ils doivent l'être en faisant mieux coïncider l'implantation de ses ressources avec les enjeux fiscaux.

Il a également jugé qu'une administration fiscale moderne c'était une administration mise à même de faire des progrès d'efficacité. Il a estimé nécessaire de progresser vers plus de simplification et de stabilisation de la législation fiscale, vers la professionnalisation des métiers quand elle est nécessaire, qui peut supposer une spécialisation des services, en particulier pour les fonctions contentieuses et de contrôle fiscal, et une centralisation de la gestion de certains processus fiscaux, notamment pour la fonction d'encaissement.

Il a demandé que soit sérieusement mises à l'étude des modalités nouvelles de gestion de l'impôt comme la retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu.

Il a enfin jugé qu'une administration fiscale moderne c'était une administration unifiée, intégrée.

Il a estimé que la superposition de la DGI et de la DGCP était à l'origine de cloisonnements coûteux et producteurs de pertes d'efficacité et plaider donc pour une unification des deux directions et de leurs réseaux. Il a souhaité que la réflexion soit élargie sur ce point aux réseaux de recouvrement de la direction générale des douanes et des droits indirects, des URSSAF et des ASSEDIC.

Indiquant que sa recommandation s'inscrivait largement dans le sens des décisions ministérielles formulées le 27 janvier dernier sur la base du rapport Bert-Champsaur, il a fait part de ses réserves par rapport aux modalités d'intégration qui sont préconisées et qui suscitent de vives réactions.

Il a rappelé que le schéma de fusion proposé par le rapport Bert-Champsaur était tout entier guidé par le souci d'instaurer un correspondant fiscal unique et supposait, à cette fin, d'extraire les moyens de recouvrement du réseau du Trésor public pour les affecter à la DGI et, de plus, le regroupement sur un même site de l'ensemble des agents concourant aux missions fiscales autour de l'instauration de deux types de sites spécialisés par publics : « les hôtels des impôts des entreprises » d'un côté, « les hôtels des impôts des particuliers » de l'autre.

Il a précisé que ces deux structures regrouperaient donc les moyens de recouvrement du réseau du Trésor Public mais aussi du réseau de recouvrement propre à la DGI et les agents chargés de l'assiette actuellement en service dans les centres des impôts de la DGI.

Observant que l'on restait dans l'ignorance sur le nombre futur des hôtels des impôts mais qu'en toute hypothèse leur création supposerait une réduction du réseau de la DGI et d'extraire du réseau du Trésor public 17.000 agents à comparer avec un total de 56.000 emplois, il a détaillé le projet d'organisation des futurs hôtels des impôts.

Il a ainsi expliqué que dans l'administration fiscale proposée, existait l'idée que la distinction entre assiette et recouvrement est contreproductive en ce qu'elle provoque un éclatement des compétences et forme un obstacle sur le chemin de l'instauration d'un correspondant fiscal unique. Il a ajouté qu'à partir de cela, l'on proposait un schéma renonçant à la séparation juridique des ordonnateurs et des comptables en matière de prélèvements et reposant sur un certain affadissement de la spécialisation des services autour des différentes fonctions que suppose la gestion de l'impôt.

Il a considéré que ces tendances n'étaient pas souhaitables au stade actuel des réflexions.

Il a poursuivi en évoquant les effets attendus par les auteurs du rapport d'un regroupement sur site des services fiscaux. A ce propos, il s'est déclaré enclin à contester la capacité de toute unification de l'administration fiscale à engendrer la possibilité de répondre en une seule fois à tout type de problèmes posés.

Jugeant douteux les avantages douteux d'un regroupement des services sur site, il a alors exposé les inconnues réelles qu'implique le mode d'intégration proposé.

Il a d'abord mis en évidence l'ampleur des mouvements qu'il suppose avec les 17.000 agents du Trésor public concernés, mais aussi l'ensemble des personnels des centres des impôts et du réseau de recouvrement de la DGI.

Il a ensuite fait état des difficultés liées aux modalités de la réforme du point de vue de sa faisabilité et de ses coûts. Il a rappelé que les 17.000 agents du Trésor public concernés étaient, pour beaucoup d'entre eux, des agents théoriques, ce chiffre ne correspondant pas à des personnes dotées d'emplois spécifiques de recouvrement mais au nombre d'emplois qu'occupe la fonction de recouvrement dans le réseau du Trésor public. Il a précisé que dans les faits, les effectifs réels de ce réseau exerçaient des missions diversifiées et qu'extraire 17.000 agents du réseau de la DGCP pour les affecter à la fonction de recouvrement de la DGI supposait soit de reporter les missions qu'ils exerçaient par ailleurs sur les agents demeurant dans le réseau du Trésor public, solution souvent impraticable, soit de recruter de nouveaux agents pour satisfaire les besoins qui résulteraient de leur départ, solution coûteuse.

Il a également souligné que le réseau du Trésor public était constitué d'un très grand nombre de postes comptables à effectifs faibles et que, comme la fonction de recouvrement occupait à peu près 1/3 des moyens, il était aisé d'imaginer ce que signifierait pour des postes comptables réunissant trois ou quatre agents le transfert de ces agents à la DGI. Concédant qu'il serait certes possible de maintenir les postes en question, il a insisté sur le fait que leur viabilité, déjà en cause, en ressortirait encore plus problématique.

Il a mis en évidence le paradoxe d'une situation au terme duquel coexisteront un réseau de la DGCP aux implantations sous-peuplées et, soit une surpopulation dans le réseau de la DGI, soit des besoins massifs de nouvelles implantations.

Il a déclaré qu'il serait irréaliste de nier les coûts de la dissémination territoriale du réseau du Trésor public, mais que pour autant, cette dispersion présentait également des avantages et qu'en tout état de cause, il serait de mauvaise méthode de vouloir adapter la dimension de ce réseau à l'occasion d'une réforme d'ailleurs susceptible d'en modifier les missions mais qui

pourrait être remise en cause si des projets insuffisamment débattus devaient engendrer des crispations.

Il a enfin souligné quelques autres paradoxes du schéma de réforme proposé dont il a rappelé qu'elle était supposée faciliter la vie des administrés et renforcer la cohésion de l'administration fiscale.

Il s'est ainsi inquiété des effets des regroupements sur site envisagés en termes d'éloignement des services fiscaux pour les administrés et a observé que la superposition d'hôtels des impôts dédiés les uns aux particuliers, les autres aux entreprises ressuscitait des cloisonnements que le maintien de la séparation entre la DGI et une DGCP même amoindrie laissait perdurer.

Il a déclaré son souhait d'une unification complète des deux directions faisant valoir qu'elle déboucherait sur une animation et une gestion unifiées, sur la disparition des multiples cloisons qui nuisent à l'efficacité de l'administration fiscale et à sa capacité à offrir un service de qualité aux administrés. Il a souhaité que cette intégration respecte les principes de séparation entre ordonnateurs et comptables en recettes comme en dépenses ce qui suppose que les prérogatives fonctionnelles des comptables supérieurs du trésor soient préservées.

Il a indiqué que pour connaître le succès, cette réforme devait emprunter les chemins les plus simples et pour cela s'appuyer le plus possible sur l'existant. Il a remarqué que le schéma d'intégration qu'il proposait supposait seulement que les services de recouvrement de la DGI adhèrent progressivement soit au réseau de recouvrement de la nouvelle administration, soit à ses services d'assiette.

Il a conclu que ses propositions permettraient, si elles étaient appliquées, de moderniser notre administration fiscale aux moindres coûts et qu'elles produiraient, grâce à l'intégration des réseaux actuels et à l'unification de leurs systèmes de communication interne, au moins autant d'avantages pour les administrés que ce qui était proposé par ailleurs.

Un large débat s'est alors ouvert en commission.

M. Alain Lambert, président, a salué l'ampleur de la mission de contrôle budgétaire présentée par le rapporteur spécial.

Il s'est choqué de l'absence totale de concertation avec les élus avant les annonces faites par les ministres, soulignant leur précipitation puisqu'à peine le rapport de la mission 2003 remis, la date à laquelle les décisions seraient annoncées avait pu être fixée à un délai très rapproché.

Il a souhaité que le Gouvernement qui, par défaut de méthode, avait créé des traumatismes chez les personnels et les élus, s'inspire des sages conclusions du rapport de la commission des finances du Sénat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est associé aux propos du président de la commission. Il a jugé qu'une réforme de la DGI s'imposait pour moderniser des structures administratives héritées du siècle passé.

Il a néanmoins estimé que ces réformes devaient d'abord respecter le grand principe protecteur des deniers publics qu'est la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Il a jugé par ailleurs que les modalités de la réforme annoncée péchaient à plusieurs titres, la concentration des services sur sites étant largement inutile dans le contexte technologique actuel et la spécialisation des hôtels des impôts par public devant susciter des problèmes de frontière fort épineux.

Soulignant l'absence totale de concertation ayant précédé la réforme au niveau national mais aussi au niveau local, il a jugé qu'il convenait de réviser les modalités d'une réforme nécessaire. Il a enfin considéré que le problème du réseau de recouvrement de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) devait être envisagé.

En réponse, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a souligné qu'il convenait de modifier les modalités de la réforme dans un sens plus pragmatique. Il a rappelé qu'il recommandait dans son rapport d'envisager la situation de la DGDDI mais aussi celle des URSSAF et des ASSEDIC.

M. Denis Badré a jugé qu'il était nécessaire d'entreprendre des réformes de modernisation. Mais il a estimé qu'il convenait de faire de bonnes réformes et, pour cela, de tirer parti des opportunités offertes par l'existant plutôt que de se fonder sur des schémas théoriques aux implications mal maîtrisées. Il a souhaité que l'intégration de la DGI et de la DGCP respect des principes.

Il a jugé indispensable de progresser en outre vers plus de transparence de l'administration des impôts quant à ses coûts et ses résultats.

Il a estimé que le contexte européen devait être pris en compte et que l'intérêt des contribuables supposait une administration plus efficiente.

Il a conclu son propos en estimant qu'il fallait répondre mieux qu'aujourd'hui aux exigences de qualité dans le domaine de l'informatisation des services et de la formation des agents dont il a souligné qu'ils étaient en la matière très demandeurs de progrès.

M. Yann Gaillard a jugé que le ministère des finances avait longtemps fait preuve d'immobilisme.

Il a par conséquent salué la volonté réformatrice à l'oeuvre. Il a cependant observé que, parmi les différents schémas de réforme envisageables, celui choisi par les ministres n'était pas le meilleur, les propositions du rapporteur spécial lui paraissant plus habiles et plus simples.

Il a considéré que, s'il fallait mettre le contribuable au centre de la réforme, il fallait aussi penser aux agents et traiter le grave problème de l'état de l'informatique de la DGI.

Il a enfin estimé que la DGDDI devait être concernée par les réunifications programmées.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est inquiétée des conséquences des réformes sur l'emploi et sur l'accessibilité des services fiscaux suite aux regroupements annoncés, évoquant notamment le devenir des postes comptables du Trésor public.

M. Maurice Blin s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles la réforme annoncée avait pu être précédée d'une consultation des différents intéressés. Il a observé que deux modalités de réforme étaient envisageables, l'une intégrale, l'autre par étapes et, manifestant sa préférence pour cette dernière, a souhaité connaître le sentiment du rapporteur spécial sur ce point.

En réponse aux intervenants, M. Bernard Angels, rapporteur spécial, a tout d'abord réaffirmé son souhait de voir la DGI et la DGCP entièrement fusionnées et a souhaité saluer la volonté réformatrice des ministres en insistant toutefois sur la nécessité de corriger certaines erreurs de trajectoire.

Il a mis en évidence les coûts d'une informatisation fiscale dispersée ainsi que, plus généralement, de l'ensemble des cloisonnements entre services.

Il a également souligné la nécessité d'assurer plus de cohérence entre services d'assiette et de recouvrement et, au sein de ces derniers, entre les services de la DGI et la DGCP tout en évitant d'affadir ces différentes missions en maintenant le principe juridique protecteur de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Il a indiqué que les réformes en cours n'avaient pas d'impact immédiat sur le nombre des emplois, mais qu'en revanche elle supposait des relocalisations d'effectifs massives et préoccupantes pour tous, agents et responsables locaux.

Il a rappelé que le rapport Lépine avait évoqué deux modes de réformes des administrations fiscales, l'une radicale, l'autre pas à pas, et que

cette distinction avait sans doute inspiré la démarche du rapport Bert-Champsaur qui ont privilégié le premier modèle. Il a alors fermement contesté la pertinence de ce choix.

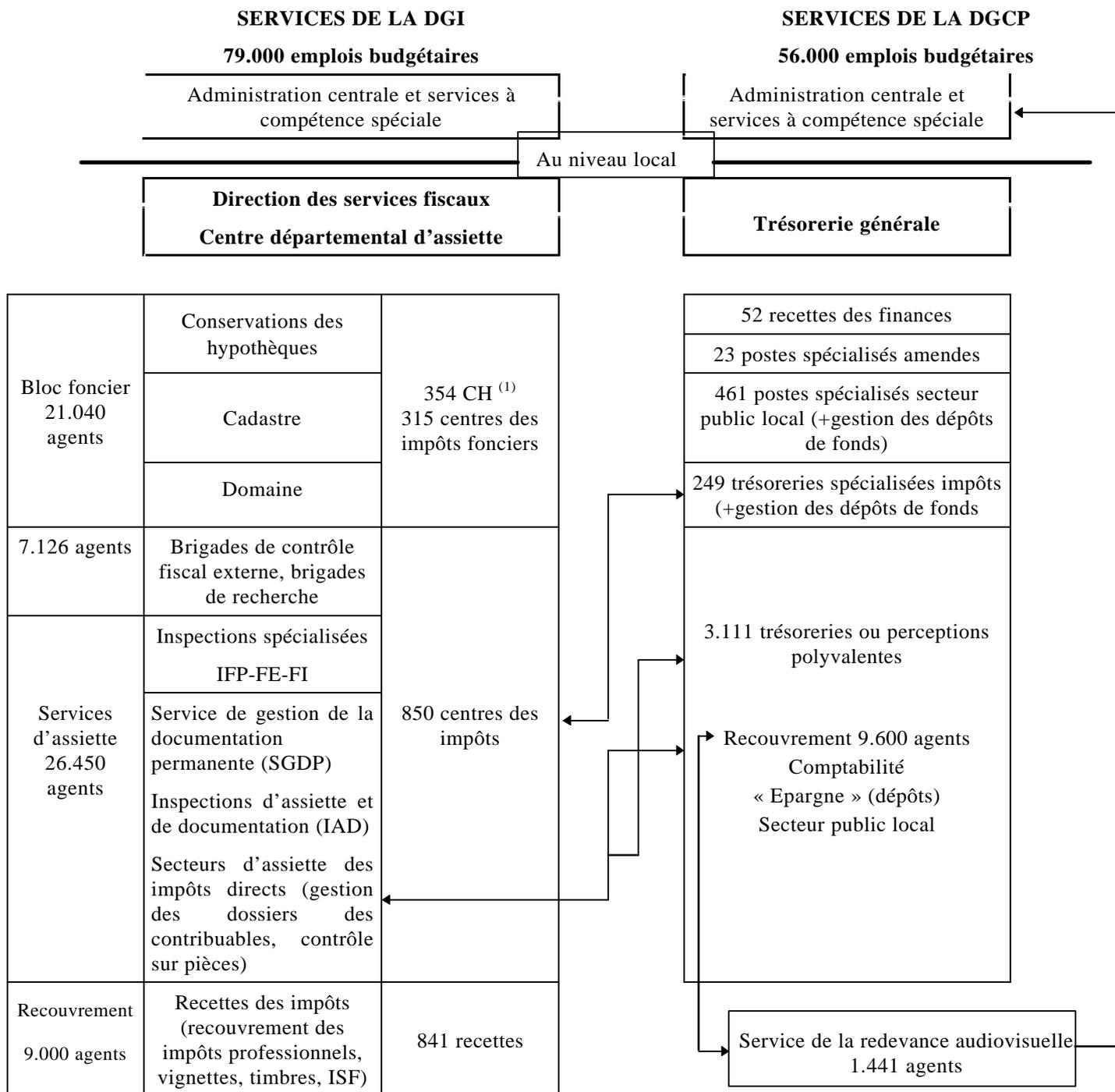
Il a enfin observé que la concertation préalable à la réforme avait été mal menée et qu'en particulier il était tout à fait choquant que ni les élus, ni le Parlement n'aient été consultés.

La commission a alors décidé la publication des conclusions présentées par M. Bernard Angels, rapporteur spécial, sous forme d'un rapport d'information.

## ANNEXE N° 1 :

### PRÉSENTATION SCHEMATIQUE DES SERVICES DE LA DGI ET DE LA DGCP

Structures et personnels de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique (chiffres arrondis)



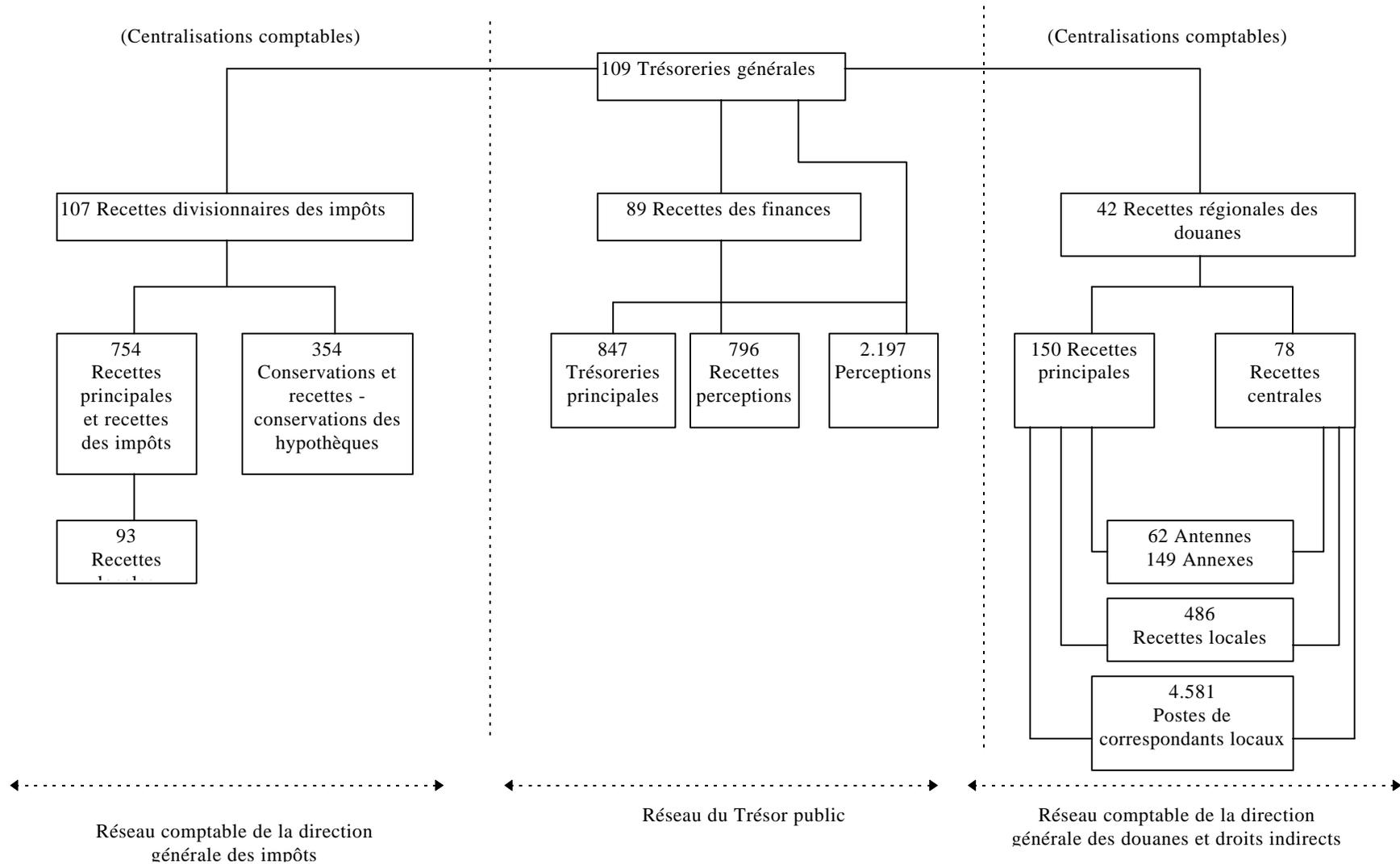
(1) Conservations des hypothèques

Source : Rapport de la « mission-2003 »

**ANNEXE N° 2 :**

**QUELQUES DONNÉES SUR LES RÉSEAUX COMPTABLES  
DES SERVICES FINANCIERS**

## L'organisation territoriale des réseaux comptables des services financiers (Territoires métropolitain + DOM)



**Les indicateurs de moyens de réseaux comptables des services financiers**

	<b>Unités</b>	<b>1995 constatés</b>	<b>1996 estimés</b>	<b>1997 prévus</b>
<b>Effectifs</b>	Agent	26.344	26.145	26.324
<b>dont :</b>				
Réseau comptable des services du Trésor Public	Agent	17.033	17.137	16.985
Réseau comptable de la direction générale des impôts	Agent	8.407	8.450	8.442
Réseau comptable de la direction générale des douanes et droits indirects	Agent	904	898	897
<b>Moyens supplémentaires en personnel</b>	<b>Agent-Année</b>	<b>597</b>	<b>725</b>	<b>694</b>
<b>dont :</b>				
Réseau comptable des services du Trésor Public	Agent	398	359	359
Réseau comptable de la direction générale des impôts	Agent	187	354	324
Réseau comptable de la direction générale des douanes et droits indirects	Agent	12	12	11
<b>Part du potentiel informatique affectée au groupe de programmes n° 3-1<sup>1</sup> exprimé en valeur installée dont :</b>	Millier F	966.875	997.985	1.037.41
Réseau comptable des services du Trésor Public	Millier F	682.392	719.519	750.202
Réseau comptable de la direction générale des impôts	Millier F	228.643	224.466	232.226
Réseau comptable de la direction générale des douanes et droits indirects	Millier F	55.850	54.000	55.000

Source : Budget de programmes des services financiers 1997

---

<sup>1</sup> Soit le recouvrement

**ANNEXE N° 3 :**

**ARRÊTÉ DU 2 NOVEMBRE 1998 PORTANT ORGANISATION  
DES SOUS-DIRECTIONS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE  
DES IMPÔTS**

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au budget,

Vu le décret n°48-689 du 16 avril 1948 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des finances et portant création de la direction générale des impôts ;

Vu le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;

Vu le décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, modifié notamment par le décret n° 97-463 du 9 mai 1997 ;

Vu le décret n° 98- 978 du 2 novembre 1998 relatif à la direction générale des impôts ;

Vu l'arrêté du 2 novembre 1998 portant organisation de la direction générale des impôts ;

Vu l'avis du comité technique paritaire ministériel en date du 2 juillet 1998,

**ARRETTENT :**

**Article 1er .- La sous-direction B comprend :**

**Le Bureau B1**

Fiscalité directe des entreprises concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu sur les bénéficiaires industriels et commerciaux ;

## **Le Bureau B2**

Impôt sur les sociétés (champ d'application et exonérations) ; droits d'enregistrement et de timbre ; taxe de publicité foncière ; impôt de solidarité sur la fortune ; organismes sans but lucratif.

### **Article 2. - La sous-direction C comprend :**

#### **Le Bureau C1**

Impôt sur le revenu (problèmes généraux) ; réglementation propre aux traitements et salaires ; fiscalité de l'épargne et divers prélèvements sur le revenu affectés aux financements de la protection sociale ; taxes sur les salaires ; taxe d'apprentissage, participations des employeurs à l'effort de construction et au développement de la formation professionnelle continue ;

#### **Le Bureau C2**

Bénéfices agricoles et non commerciaux ; revenus fonciers et profits immobiliers des particuliers ; fiscalité directe locale (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières et taxes annexes).

### **Article 3. - La sous-direction D comprend :**

#### **Le Bureau D1**

Taxe sur la valeur ajoutée (principes généraux, champ d'application, base d'imposition, droit à déduction, régime de l'agriculture et des taxes parafiscales, prestations de services, obligations des redevables) ; impôt sur les spectacles ; droit de licence dû par les débitants de boissons ;

#### **Le Bureau D2**

Taxe sur la valeur ajoutée (taux, territorialité, importations, exportations, régimes particuliers, régime des petites entreprises, TVA immobilière, activités bancaires, financières et d'assurances) ; contributions indirectes et impositions assimilées.

#### **Article 4. - La sous-direction E comprend :**

##### **Le Bureau E1**

Elaboration des textes législatifs et réglementaires pour leurs aspects internationaux ; coordination et suivi des questions communautaires ; traités et relations bilatérales et multilatérales avec les Etats d'Europe, avec les autres Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économique et les territoires d'outre-mer ;

##### **Le Bureau E2**

Traités et relations bilatérales et multilatérales avec les Etats non européens qui ne sont pas membres de l'Organisation de coopération et de développement économique ; fiscalité des représentations diplomatiques, des postes consulaires, des organisations internationales et des opérations internationales communes ; études et information en matière de fiscalité internationale ; coopération.

#### **Article 5. - La sous-direction H comprend :**

##### **Le Bureau H1**

Etudes réglementaires générales et contentieux général en matière de personnel ; politique du recrutement et de la formation professionnelle ; constitution et fonctionnement des organismes paritaires ;

##### **Le Bureau H2**

Gestion et valorisation des cadres supérieurs et centraux ;

##### **Le Bureau H3**

Mutations et premières affectations des agents de catégories A (cadre principal), B et C ; gestion des positions administratives pour les mêmes agents ;

##### **Le Bureau H4**

Carrière et valorisation des agents de catégories A (cadre principal), B et C ; protection et défense des agents et de l'administration ; action en réparation civile de l'état.

**Article 6. - La sous-direction L comprend :**

**Le Bureau L1**

Préparation, discussion et exécution du budget ; comptabilité et appréciation des coûts ; traitements et indemnités ; comptabilité générale des dépenses ; contrôle des ordonnateurs secondaires ;

**Le Bureau L2**

Gestion des crédits d'investissement et d'équipement ; opérations immobilières ;

**Le Bureau L3**

Gestion des crédits de fonctionnement des services et des crédits de renfort ; action sociale ; gestion des imprimés et de la documentation.

**Article 7. - La sous-direction S comprend :**

**Le Bureau S1**

Politique générale de l'informatique ;

**Le Bureau S2**

Informatique fiscale ;

**Le Bureau S3**

Informatique foncière et de gestion.

**Article 8. - La sous-direction F comprend :**

**Le Bureau F1**

Règles, procédures et techniques relatives à la constitution, à la gestion et à la diffusion de la documentation cadastrale ;

### **Le Bureau F2**

Droit et technique de la publicité foncière : élaboration des textes et mesures d'application au plan civil et comptable. Méthodes de travail et informatisation des conservations des hypothèques ;

### **Le Bureau F3**

Domaine : législation et réglementation, contentieux, organisation, évaluations, gestion.

## **Article 9. - La sous-direction G comprend :**

### **Le Bureau G1**

Fiscalité des personnes et fiscalité directe locale ; fiscalité immobilière et enregistrement ; évaluations foncières ;

### **Le Bureau G2**

Fiscalité des entreprises industrielles et commerciales, agricoles et non commerciales ; tutelle des professions comptables ; gestion des organismes agréés.

## **Article 10. - La sous-direction R comprend :**

### **Le Bureau R1**

Pilotage du réseau comptable : mesures d'application, suivi et animation de l'action en recouvrement, analyse des résultats du recouvrement, méthodes de travail et informatisation des recettes, documentation des services ;

### **Le Bureau R2**

Définition de l'action en recouvrement ; contentieux du recouvrement ; affaires particulières.

**Article 11. - La sous-direction J comprend :**

**Le Bureau J1**

Suivi de l'activité contentieuse des services ; études d'amélioration des procédures et méthodes de traitement du contentieux ; coordination de l'élaboration des textes relatifs à la réglementation fiscale ; contentieux particuliers ; documentation fiscale ;

**Le Bureau J2**

Contentieux des droits d'enregistrement, de l'impôt de solidarité sur la fortune, du timbre et des taxes assimilées ; instances juridictionnelles devant la Cour de cassation ;

**Le Bureau J3**

Engagement de poursuites correctionnelles pour fraude fiscale, escroquerie en matière de taxe sur la valeur ajoutée, opposition à contrôle fiscal et refus de communication. Suite de ces affaires devant les juridictions compétentes.

**Article 12. - La sous-direction T comprend :**

**Le Bureau T1**

Contentieux des impôts directs, impôts sur les sociétés, bénéfiques industriels et commerciaux, taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées, revenus des capitaux mobiliers, rémunérations des dirigeants, bénéfiques agricoles, taxes sur les salaires et taxes diverses ;

**Le Bureau T2**

Contentieux de l'impôt sur le revenu (traitements et salaires, revenus fonciers et bénéfiques non commerciaux), des plus-values des particuliers, des impôts locaux et des procédures d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle ;

**Le Bureau T3**

Instances devant la Cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'Etat ou instances concernant une direction spécialisée ; recours devant les cours administratives d'appel de province.

**Article 13. - La sous-direction CS comprend :**

**Le Bureau CS1**

Réalisation d'études prospectives et stratégiques ; contrôle de gestion ; organisation des services et allocation des emplois ; adéquation des moyens aux charges ; soutien et assistance méthodologique à la modernisation des services territoriaux ;

**Le Bureau CS2**

Etudes relatives à la modernisation de l'organisation et des méthodes de travail des services, à la conception fonctionnelle et à la mise en place des projets informatiques relevant du secteur fiscal ; élaboration et pilotage de la réalisation du schéma directeur de l'informatique ; études liées à la dématérialisation ;

**Le Bureau CS3**

Etudes relatives à la modernisation de l'organisation et des méthodes de travail, à la conception fonctionnelle et à la mise en place des projets informatiques relevant du foncier et des services de direction ;

**Le Bureau CS4**

Etudes et statistiques en matière fiscale.

**Article 14. - La sous-direction CF comprend :**

**Le Bureau CF1**

Etudes, animation, procédures et méthodes du contrôle fiscal ;

**Le Bureau CF2**

Affaires particulières, pilotage et suivi d'affaires à caractère complexe ;

**Le Bureau CF3**

Affaires internationales ; assistance administrative internationale ; animation du réseau des attachés fiscaux.

**Article 15.-** L'arrêté du 18 avril 1994 modifié portant organisation des sous-directions du service de la législation fiscale est abrogé.

**Article 16.-** Le directeur général des impôts et le directeur du personnel, de la modernisation et de l'administration sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Journal officiel de la République française.

**ANNEXE N° 4 :**

**DÉCONCENTRATION DES ACTES DE GESTION DU  
PERSONNEL**

NATURE DES ACTES	SYSTEME DE GESTION	MOTIVATIONS
<b>ENTREE ET CARRIERE</b>		
<b>Recrutement</b>	Central (sauf agents de service)	La déconcentration ne pourrait être effective que dans le cadre de « délégations d'emplois » au niveau régional ou départemental. En tout état de cause, cette formule ne paraît pas opportune à la DGI pour deux raisons fondamentales :  - la nécessaire homogénéité de l'allocation des moyens affectés au service public fiscal et foncier sur l'ensemble du territoire  - l'obligation de maintenir intactes les possibilités de mutation
<b>Première affectation</b> <b>Nomination</b>	Central Central	Liée au recrutement La déconcentration du pouvoir de nomination entraîne ipso facto déconcentration des pouvoirs liés (discipline, cessations de fonctions, etc...)
<b>Titularisation</b>	Central	Il s'agit en fait d'un pouvoir étroitement lié au pouvoir de nomination qui peut, en l'absence de stage préalable, être exercé de manière concomitante.
<b>COURS DE CARRIERE</b>		
<b>Formation :</b> <b>- initiale</b> <b>- continue</b>		<u>Formation initiale</u> : assurée par des établissements nationaux déconcentrés (A et B) ou des centres régionaux de formation (C) <u>Formation continue</u> : totalement déconcentrée
<b>Mutation</b>	National et local dans le respect des compétences dévolues aux CAP	Compte tenu des dispositions de l'article 60 du statut général, les CAP nationales ont à connaître des mutations entraînant changement de résidence Cependant, en l'absence de C.A.P.L, les comités techniques paritaires locaux sont saisis, depuis 1971, des projets d'affectation aux postes ou, le cas échéant, pour la

<b>Avancement :</b>	Central	catégorie C à la structure, élaborés par les D.S.F ou les D.R
<b>- échelon</b>		<ul style="list-style-type: none"><li>• Une déconcentration de fait de l'avancement d'échelon pourrait être envisagée. Cependant, elle ne correspondrait pas à une délégation d'actes de gestion mais à un simple transfert de charges des services centraux vers les services déconcentrés sans intérêt dès lors que la procédure fait actuellement l'objet d'une application informatique centralisée</li><li>• L'existence de barèmes nationaux de réduction/majoration qui permet d'assurer l'homogénéité des décisions doit être conservée.</li></ul>
<b>- grade :</b>	Central	En ce qui concerne les promotions de grade, un processus d'aide à la décision au niveau local existe dans certains cas par l'instauration des comités régionaux de sélection (ex : inspecteurs divisionnaires, inspecteurs principaux au choix, directeurs divisionnaires). Dans la mesure où l'élaboration d'un tableau d'avancement implique, pour préserver l'égalité de traitement entre les agents d'un même grade, de comparer les mérites respectifs de l'ensemble des agents
<b>Promotion par liste d'aptitude ou examen professionnel</b>	Central	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nécessité d'effectuer une harmonisation au plan national</li><li>• S'agissant de la promotion de C en B, les responsables locaux disposent de fait d'un véritable pouvoir de décision, leur appréciation étant déterminante.</li></ul> Les mêmes raisons évoquées pour les tableaux d'avancement sont valables.
<b>Notation</b>	Local	Pouvoir attribué aux chefs des services déconcentrés par le statut de la catégorie A : les responsables locaux arrêtent les notes chiffrées et les appréciations de l'ensemble des agents sous leur autorité. Les services centraux fixent les règles et déterminent les contingents.
<b>CESSATION DE FONCTIONS</b>		
<b>- démission</b>	Central	<ul style="list-style-type: none"><li>• Démission : une gestion déconcentrée suppose au préalable une déconcentration du pouvoir de nomination. Peu d'intérêt pour les services déconcentrés (66 cas en 1993)</li></ul>
<b>- retraite</b>	Central	<ul style="list-style-type: none"><li>• Retraite : La complexité des règles actuellement gérées par le « service des pensions » est un obstacle à la déconcentration au profit de l'ensemble des directions qui ne pourrait que se traduire par un alourdissement de la tâche des services.</li></ul>
<b>- congé de fin d'activité</b>	L'instruction des dossiers a été confiée à la DGSI à compter du 01 09 97.	

**POSITIONS**

**Temps partiel**

- accord

Local (20 000 annuels)

Déconcentration effectuée au niveau des chefs de services déconcentrés (1982)

- refus

Central (< 10/an)

**Cessation progressive d'activité**

- accord

Central (idem retraite)

Pour l'instant, seuls les changements ultérieurs de mode d'utilisation de la CPA sont déconcentrés au niveau local

- refus

Central

Les cas de refus doivent être soumis à la CAP compétente

**Disponibilité :**

- d'office

Local

Déconcentration effectuée au niveau des chefs des services déconcentrés (1987)

- de droit

Local

- autre

Central

Nécessité de consulter une C.A.P - Caractère marginal

**Mise à disposition**

Central

Nécessité de consulter une C.A.P pour les détachements autres que de plein droit. En tout état de cause, nécessité de maintenir une cohérence nationale. Pour les détachements de plein droit (exercice de fonctions électives, mandat syndical, stage et scolarité préalable à la titularisation), la déconcentration serait sans enjeu pour les services déconcentrés.

La FP a prévu de placer ce type de décisions hors du champs de la déconcentration

**Hors cadre**

Central

**Service national**

Local

Déconcentration effectuée au niveau des chefs des services déconcentrés

**Congé parental**

Local

Même remarque que pour les disponibilités d'office et de droit

**Réintégration**

Central

Nécessité de saisir la C.A.P. compétente pour le mouvement de mutation (réintégration à la résidence)

**Accidents du travail**

Local

En cas d'accidents dans les locaux et si imputabilité au service reconnue.

Central en cas d'accidents de trajets et pour les rejets pour accident dans les locaux  
Nécessité de maintenir les directions dans le cadre de la doctrine du service des pensions, unique interlocuteur de la DGI.

<b>DISCIPLINE</b>
-------------------

<b>1<sup>er</sup> groupe</b>	Central	Pouvoir susceptible d'être déconcentré de manière indépendante du pouvoir de nomination (loi du 26 juillet 1991) Elle ne pourrait qu'être entourée de garanties pour assurer une certaine homogénéité des décisions et permettre de conserver une visibilité d'ensemble
<b>2<sup>ème</sup> groupe</b>	Central	
<b>3<sup>ème</sup> groupe</b>		
<b>4<sup>ème</sup> groupe</b>		La procédure disciplinaire nécessite la saisine d'une CAP. De plus, en opportunité, une déconcentration apparaît très délicate compte tenu de la nécessité d'harmonisation au niveau national
<b>CONGES</b>		
<b>Annuel</b>	Local	
<b>Bonifié</b>	Local	Pouvoir propre du chef de service, s'agissant d'une mesure de gestion quotidienne
<b>Maladie</b>	Local	Pouvoir propre du chef de service
<b>Longue maladie</b>	Local	
<b>Longue durée</b>	Dans les faits, déconcentration appliquée depuis 1991	
<b>Maternité</b>	Local	
<b>Formation professionnelle</b>	Local	Pouvoir du chef de service lié à son propre pouvoir
<b>Formation syndicale</b>	Local	Toutefois, le contrôle à priori des contingents est effectué au niveau central
	Les chefs des services déconcentrés disposent du pouvoir d'accorder ou de refuser les congés (sous réserve des nécessités du service) (art 3 du décret n° 84-474 du 15.06.84)	
<b>Activités des organisations de jeunesse...</b>	Local	
<b>Période d'instruction militaire</b>	Local	
<b>Mi-temps thérapeutique</b>	Local	
<b>Autorisations d'absence</b>	Local	

**ANNEXE N° 5 :**

**EFFECTIFS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DGI  
AU 31 DÉCEMBRE 1999**

<b>TITULAIRES</b>	<b>EFFECTIF</b>
Agent de constatation ou d'assiette principale de 2° classe des impôts poly fr (échelle 5)	1
Agent de constatation ou d'assiette principale de 2° classe des impôts poly fr (échelle 4)	2
Contrôleurs de 1 <sup>ère</sup> classe des impôts de Polynésie Française	2
Contrôleurs de 2 <sup>ème</sup> classe des impôts de Polynésie Française	4
<b>Agents de constatation ou d'assiette des impôts (échelle 4)</b>	<b>25.614</b>
<b>Agents de constatation ou d'assiette principaux de 1<sup>ère</sup> classe des impôts (NEI)</b>	<b>3.334</b>
<b>Agents de constatation ou d'assiette principaux de 2<sup>ème</sup> classe des impôts (échelle 5)</b>	<b>6.814</b>
Agents des services de 2 <sup>ème</sup> classe des services déconcentrés (échelle 2)	396
Agents des services techniques de 1 <sup>ère</sup> classe des services déconcentrés (échelle 3)	199
Chargés de mission de 1 <sup>ère</sup> catégorie affectés à la mission d'expertises et de liaisons de la DGI	2
Chargés de mission de 2 <sup>ème</sup> catégorie affectés à la mission d'expertises et de liaisons de la DGI	6
Chargés de mission de 3 <sup>ème</sup> catégorie affectés à la mission d'expertises et de liaisons de la DGI	13
Chef de services fiscaux de classe fonctionnelle	20
Chefs des services fiscaux de classe normale	94
<b>Contrôleurs de 1<sup>ère</sup> classe des impôts</b>	<b>4.012</b>
<b>Contrôleurs de 2<sup>ème</sup> classe des impôts</b>	<b>12.091</b>
<b>Contrôleurs principaux des impôts</b>	<b>5.489</b>
Directeur régional des impôts délégué régional pour l'Ile de France	1
Directeurs divisionnaires des services déconcentrés de la DGI	674
Directions départementales des services déconcentrés de la DGI	161
Directeurs régionaux des impôts	22
Géomètres et géomètres principaux du cadastre	740
<b>Inspecteurs des services déconcentrés de la direction générale des impôts</b>	<b>11.579</b>
<b>Inspecteurs divisionnaires de classe exceptionnelle des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>151</b>
<b>Inspecteurs divisionnaires de classe normale des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>1.201</b>
<b>Inspecteurs principaux de 1<sup>ère</sup> classe des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>368</b>
<b>Inspecteurs principaux de 2<sup>ème</sup> classe des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>1.476</b>
<b>Inspecteurs vérificateurs spécialisés à la DGI</b>	<b>650</b>
<b>Inspecteurs-élèves de services déconcentrés de la DGI</b>	<b>915</b>
<b>Receveurs divisionnaires des services déconcentrés de la direction générale des impôts</b>	<b>107</b>
<b>Receveurs principaux de 1<sup>ère</sup> classe des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>528</b>
<b>Receveurs principaux de 2<sup>ème</sup> classe des services déconcentrés de la DGI</b>	<b>646</b>
Techniciens-géomètres du cadastre	858
<b>Contractuels Sous-Total</b>	<b>78.170</b>
Agents contractuels	7
Agents contractuels de catégorie B	59
Agents contractuels de 1 <sup>ère</sup> catégorie	5
Agents contractuels hors catégorie	8
Analystes d'exploitation	2
Conseillers techniques	3
Contractuels de catégorie C	2
Ingénieur réseau	1
Ingénieurs base de données	4
Ingénieurs informaticiens	4
Ingénieurs informaticiens mathématiciens	5
Ingénieurs système	3
Programmeurs système d'exploitation	14
<b>Sous total</b>	<b>117</b>

<b>Total général</b>	<b>78.287</b>
----------------------	---------------

**ANNEXE N° 6 :**

**LISTE DES PERSONNES AYANT CONTRIBUÉ AUX  
TRAVAUX DU RAPPORTEUR**

Votre rapporteur tient à adresser ses remerciements chaleureux et sincères à l'ensemble des personnes ayant aidé ses travaux.

M. Jean Bassères, directeur général de la comptabilité publique

M. Jean-Pascal Beaufret, directeur général des impôts

*Direction générale des Impôts :*

M. Michel Delattre

M. Gilles Grapinet

M. Jean-Baptiste Hy

M. Laurent David

Mme Annie Coutures et ses collaborateurs

Mme Marie-Françoise Deplace et ses collaborateurs

M. Joseph Catoir et ses collaborateurs

*Direction générale de la comptabilité publique :*

M. Pierre-Louis Mariel

M. Bernard Duchesne et ses collaborateurs.