

Aide au remplissage de la déclaration à l'impôt des personnes physiques

La Cour des comptes a examiné l'approche usager du SPF Finances dans le cadre de l'aide qu'il apporte au contribuable pour remplir sa déclaration à l'impôt des personnes physiques (IPP). La législation, de plus en plus complexe, rend en effet ce remplissage annuel ardu, même si beaucoup de contribuables ne remplissent qu'un nombre très limité de codes de leur déclaration.

Pour remplir sa déclaration à l'IPP, le contribuable dispose de différentes possibilités: la déclaration papier, Tax-on-web et la proposition de déclaration simplifiée (PDS).

La Cour des comptes a constaté que le SPF Finances accordait une attention croissante à la relation qu'il entretient avec ses usagers. En matière d'aide au remplissage de la déclaration IPP, il a ainsi développé de multiples canaux de services à destination des contribuables. Le développement de la proposition de déclaration simplifiée, les améliorations apportées à l'application Tax-on-web citoyen et l'aide proposée aux contribuables en face à face, par téléphone ou par courriel constituent autant de services appréciables.

Principaux canaux d'aide au contribuable

Proposition de déclaration simplifiée

Depuis 2011, le SPF Finances adresse des propositions de déclaration simplifiée (PDS) à certains contribuables, principalement des pensionnés, des allocataires sociaux ou des personnes à faibles revenus. Il s'agit de déclarations complétées d'emblée avec les données dont le SPF dispose. Sans réaction du contribuable, elles sont considérées comme acceptées par lui. Le nombre de PDS envoyées a augmenté de manière importante ces dernières années.

La Cour des comptes recommande de poursuivre les efforts pour accroître le nombre de propositions de déclaration simplifiée (31,6 % pour l'exercice d'imposition 2016). Elle recommande aussi de clarifier encore la proposition de déclaration. Nombre de contribuables sont en effet venus faire la file au SPF Finances pour se faire aider à remplir leur déclaration alors qu'ils avaient reçu une PDS.

Tax-on-web citoyen

Le nombre de déclarations introduites par les contribuables via l'application Tax-on-web (22,6 % pour l'exercice d'imposition 2016) a également augmenté depuis 2010. Cette croissance résulte des progrès importants réalisés par le SPF Finances (pré-remplissage de nombreux codes, affichage des erreurs et omissions, développement d'assistants).

La Cour des comptes recommande de continuer à faciliter le remplissage en ligne des déclarations dans Tax-on-web citoyen.

Ce rapport a été adopté le 25 avril 2018 par l'assemblée générale de la Cour des comptes et transmis à la Chambre des représentants.

Il est disponible uniquement en version électronique, en français et en néerlandais, sur www.courdescomptes.be.

Centre de contact du SPF Finances

Les contribuables peuvent poser leurs questions relatives à la déclaration IPP au centre de contact du SPF Finances.

Pour les appels effectués par des contribuables durant les mois de remplissage des déclarations, le rapport entre le nombre d'appels téléphoniques répondus/entrants était de 73 % en 2016 et de 74 % en 2017. Durant le pic d'activités 2017, seuls 35,7 % des appels ont trouvé une réponse (c'est-à-dire qu'un fonctionnaire a décroché) en moins de 40 secondes. Le temps d'attente maximum peut être considérable, avec un maximum d'environ 46 minutes en juin 2017 et 51 minutes en juillet 2017. Ces données montrent que le niveau d'accessibilité du centre de contact pourrait être amélioré. La Cour des comptes recommande que le SPF Finances étudie un aménagement de la plage d'accès téléphonique, qui est actuellement de 9 heures par jour. L'extension de l'horaire d'une heure par jour pendant une semaine durant le pic de remplissage des déclarations IPP paraît peu satisfaisante. Un accès téléphonique en dehors des heures de bureau, par exemple le samedi matin, pourrait s'avérer utile

Concernant les messages envoyés par des contribuables (formulaires de contact, les courriels et les courriers postaux), le centre de contact assure un bon suivi de ceux qui peuvent être traités en interne. Il en va différemment des messages qui nécessitent l'intervention des administrations, qui agissent alors en tant que back office du centre de contact. Ces administrations fixent leurs propres indicateurs de performance. Ainsi, l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) souhaite que 100 % des questions qui lui sont adressées par le centre de contact trouvent une réponse dans les quatre mois. La Cour des comptes estime ce délai trop long.

La Cour des comptes a également constaté que les effectifs disponibles au centre de contact sont, depuis plusieurs années, inférieurs aux effectifs nécessaires.

Aide en face à face

Une aide peut être apportée au contribuable en face à face au sein même des services de taxation de l'AGFisc, dans des communes ou des centres commerciaux. Son monitoring s'avère néanmoins lacunaire. Ainsi, il n'existe pas de données exhaustives sur le nombre de visites et sur le temps d'attente. Il manque en outre de données qualitatives sur les motifs des interactions avec les contribuables. Ces données permettraient pourtant au SPF de déterminer si certaines interactions ne peuvent pas être remplacées par une aide plus didactique via un autre canal, par exemple la vidéo.

Les données disponibles font par ailleurs état d'un temps d'attente moyen très variable. En juin 2017, il était assez court à Anvers et Louvain (25 minutes maximum), mais dépassait deux heures à Mons, Gand et Bruxelles-rue des Palais. Ces moyennes sont par ailleurs une estimation basse du temps d'attente, puisqu'elles ne tiennent pas compte du temps passé à attendre à l'extérieur des bâtiments de l'administration fiscale.

La Cour des comptes recommande au SPF Finances d'examiner la possibilité de recourir temporairement à du personnel d'autres services du SPF Finances pour améliorer la performance des bâtiments où les contribuables sont les plus nombreux à se présenter pour obtenir de l'aide en période de remplissage des déclarations IPP.

Information à la disposition des usagers

Pour qu'un processus fiscal se déroule dans de bonnes conditions, le SPF Finances doit fournir toute l'information utile à l'utilisateur pour comprendre ce processus, y adhérer et collaborer.

La Cour des comptes estime que, pour la clarté de la communication aux contribuables et experts, une synthèse exhaustive (c'est-à-dire pour tout article du CIR92) et à jour devrait être disponible sous quelque forme que ce soit. À cet égard, la persistance d'un commentaire administratif du code des impôts sur les revenus (ComIR) à la disposition du public dans Fisconetplus, dont certaines parties sont totalement dépassées, n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, la lisibilité des informations fiscales, de la déclaration IPP elle-même et des documents qui l'accompagnent peut encore être largement améliorée.

Pilotage de l'aide au contribuable

Une gestion intégrée de la relation à l'utilisateur nécessite d'analyser et de prendre en compte les besoins des différents types d'utilisateurs, d'examiner leur satisfaction et d'évaluer la prestation de services de manière à l'adapter si nécessaire.

La Cour des comptes recommande d'associer davantage les utilisateurs et associations représentatives d'utilisateurs au développement des canaux de service ainsi que d'améliorer et d'intensifier l'évaluation de leur satisfaction quant à leur interaction avec l'administration fiscale.

La prestation de services devrait par ailleurs être encadrée par des normes. À ce stade, elles sont disséminées et parfois peu compatibles dans leur détail. Dans un souci de simplification et d'uniformisation, la réglementation devrait préciser des normes de bonne gestion de la relation à l'utilisateur des services publics fédéraux. Une fois établies, le SPF Finances devrait compléter ces normes à partir de ses propres interactions avec les utilisateurs. Il devrait disposer d'un service chargé de définir une politique d'orientation utilisateur et de la coordonner.

Réponse de l'administration et du ministre

Dans sa réponse, le SPF Finances annonce un certain nombre d'améliorations en cours ou futures : réforme du centre de contact ; programmation d'enquêtes mystère impliquant des utilisateurs fictifs pour évaluer son accessibilité téléphonique, la qualité de ses réponses et l'attitude de ses interlocuteurs ; développement d'outils de ticketing plus performants dans les bâtiments du SPF Finances ; mise en place d'un processus d'évaluation continue des services. Dans sa réponse, le ministre a indiqué qu'il n'avait pas de remarques à ajouter aux conclusions et recommandations sur le plan de la planification politique.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| Chapitre 1 | 6 |
| Introduction | 6 |
| 1.1 Objet de l'audit et enjeux | 6 |
| 1.2 Acteurs | 7 |
| 1.2.1 Administration générale de la fiscalité | 7 |
| 1.2.2 Services transversaux du SPF Finances | 8 |
| 1.3 Portée de l'audit et méthode | 9 |
| 1.4 Calendrier de l'audit | 9 |
| Chapitre 2 | 10 |
| Normes d'une bonne relation à l'utilisateur | 10 |
| Chapitre 3 | 13 |
| Mode d'introduction des déclarations à l'IPP | 13 |
| Chapitre 4 | 16 |
| Principaux canaux d'aide au contribuable | 16 |
| 4.1 Proposition de déclaration simplifiée | 16 |
| 4.2 Tax-on-web citoyen | 18 |
| 4.3 Aide par téléphone et par courriel | 20 |
| 4.3.1 Organisation du centre de contact | 20 |
| 4.3.2 Performance du centre de contact | 21 |
| 4.4 Information à la disposition des usagers | 24 |
| 4.4.1 Brochure explicative et déclaration IPP | 24 |
| 4.4.2 Information sur internet | 25 |
| 4.5 Aide face à face | 27 |
| 4.5.1 Services de taxation du SPF Finances | 28 |
| 4.5.2 Communes | 31 |
| 4.5.3 Centres commerciaux (SOS Impôts) | 31 |
| Chapitre 5 | 33 |
| Pilotage de l'aide au contribuable | 33 |
| 5.1 Analyse et prise en compte des besoins des usagers | 33 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| 5.2 | Évaluation de la prestation de services et de la satisfaction des usagers | 35 |
| 5.2.1 | Évaluation de la prestation de services | 35 |
| 5.2.2 | Évaluation de la satisfaction des usagers | 35 |
| 5.3 | Organisation du SPF | 36 |
| 5.3.1 | Disposer d'un service dédié à la définition d'une politique d'orientation usager et à sa coordination | 36 |
| 5.3.2 | Utiliser les compétences d'autres administrations publiques pour offrir une prestation de service complète et de qualité | 37 |
| Chapitre 6 | | 39 |
| | Conclusions et recommandations | 39 |

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 Objet de l'audit et enjeux

Un citoyen est amené à accomplir des démarches auprès d'administrations publiques tout au long de sa vie. Ces démarches peuvent être compliquées et lui demander un effort important. Dans ce contexte, une obligation essentielle des administrations publiques est de l'aider autant que possible.

L'orientation « usager »¹ d'une administration peut être définie comme la manière dont les besoins actuels et futurs des usagers sont reconnus et satisfaits, dans le respect de l'intérêt général et de la réglementation².

Cette orientation implique de mettre en place une gestion intégrée de la relation à l'utilisateur, qui comprenne des processus d'analyse des besoins des différents types d'utilisateurs, de fourniture de services par des canaux multiples, d'examen de la satisfaction des utilisateurs et d'adaptation subséquente de la prestation de services.

Dans cet audit, la Cour des comptes examine l'approche usager du SPF Finances dans le cadre de l'aide qu'il apporte au contribuable pour remplir sa déclaration à l'impôt des personnes physiques (IPP). Parmi tous les processus mis en œuvre par le SPF Finances, l'impôt des personnes physiques est celui qui, de loin, concerne le plus d'utilisateurs. En additionnant les propositions de déclaration simplifiées, les déclarations papier et les déclarations effectuées via Tax-on-web, près de sept millions de déclarations sont en effet rentrées chaque année.

La complexification de la législation a rendu plus difficile le remplissage de la déclaration annuelle à l'IPP. Même si beaucoup de contribuables ne doivent remplir qu'un nombre très limité de codes³, le remplissage peut sembler pour beaucoup une épreuve qui dépasse leur compétence. Dans son ensemble, la déclaration fiscale comportait, en effet, 885 codes pour l'exercice d'imposition 2017⁴ et comportera 849 codes pour l'exercice d'imposition 2018.

¹ Par rapport au SPF Finances, la Cour des comptes a choisi le terme d'« usager » plutôt que de « client ». Si, par rapport au service public dans son ensemble, le citoyen peut être considéré comme un client, une notion qui implique un échange et une certaine liberté de choix, le citoyen est avant tout un contribuable obligé à l'égard du SPF Finances. La notion plus large d'usager semble donc plus appropriée.

² C'est la définition de la circulaire n° 626 du 14 mars 2013 sur l'orientation client dans les administrations fédérales.

³ L'administration souligne que, pour l'exercice d'imposition 2016, 82,1 % des contribuables ont rempli moins de 21 codes, et 47,4 % moins de 11 codes. Seuls 3 contribuables sur 10.000 ont rempli plus de 60 codes.

⁴ La déclaration IPP comporte deux parties. La partie I doit être remplie par l'ensemble des contribuables. La partie II concerne les indépendants, dirigeants d'entreprise ou les contribuables qui ont perçu des revenus divers autres que des rentes alimentaires. Pour l'exercice d'imposition 2017, la partie I comporte environ 70 % des codes.

Bien que l'administration fiscale ne soit pas responsable de l'inflation continue des dispositions fiscales fédérales et régionales, elle doit s'efforcer de faciliter ce remplissage obligatoire.

À cet égard, une prestation de services de qualité doit permettre une diminution importante des charges qui pèsent sur l'utilisateur. Cette diminution passe notamment par le développement d'applications internet qui facilitent les démarches des usagers et le travail de gestion ultérieur des agents du fisc.

Une bonne relation entre le fisc et le contribuable permet également de réduire les dépenses liées à un contrôle.

Cette approche usager n'entrave pas la lutte contre la fraude fiscale. Elle permet, au contraire, d'épargner des moyens sur certains processus qui pourront être gérés en libre-service par les usagers pour les allouer à des tâches plus productives, axées sur la lutte contre la fraude fiscale.

1.2 Acteurs

De multiples acteurs du SPF Finances sont chargés de développer l'approche usager. Les principaux acteurs impliqués dans l'aide au remplissage de la déclaration à l'IPP sont identifiés ci-après.

1.2.1 Administration générale de la fiscalité

Les administrations générales fiscales⁵ et leurs services Coordination opérationnelle et Communication (COC), qui dépendent des administrateurs généraux, gèrent la communication interne et externe et la prestation de services pour leurs usagers.

L'aide apportée au contribuable pour remplir sa déclaration à l'IPP relève de l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc), qui se charge principalement :

- de l'accueil des contribuables dans les services de taxation, communes et centres commerciaux (dans ce dernier cas, le service est organisé en collaboration avec le service Coordination stratégique et Communication – CSC) ;
- de la mission générale d'information sur la législation et la réglementation fiscale ;
- du traitement des questions qui lui sont adressées en tant que back office du centre de contact (lorsque ce dernier juge les questions trop techniques) ;
- de la gestion d'une communication spécifique adressée à une organisation représentative d'usagers.

⁵ Le SPF Finances compte six administrations générales : Fiscalité, Douanes et accises, Perception et recouvrement, Inspection spéciale des impôts, Documentation patrimoniale et Trésorerie.

1.2.2 Services transversaux du SPF Finances⁶

1.2.2.1 Service Prestation de services multicanaux

En théorie⁷, le service Prestation de services multicanaux (PSMC) est central dans le développement de l'approche usager du SPF Finances. Il est notamment chargé :

- de coordonner et gérer les différents canaux de prestations de services, notamment les canaux de prestations de services électroniques, le centre de contact (Contact Center), l'accueil personnalisé ;
- d'évaluer la prestation de services au regard des besoins des divers groupes cibles (enquêtes de satisfaction et contrôle) ;
- d'informer en matière de prestation de services aux citoyens.

En pratique, le service PSMC ne gère toutefois que le centre de contact, le service qui répond, par téléphone⁸ ou par courriel, à toute question simple portant sur les différents impôts (hormis les douanes et accises). Ce centre est en première ligne pour répondre aux questions des contribuables durant les pics de remplissage de la déclaration IPP (mai et juin).

1.2.2.2 Service Coordination stratégique et Communication

Le service Coordination stratégique et Communication a notamment pour mission de soutenir et d'encadrer les initiatives de communication du SPF Finances. Deux des six cellules qu'il comprend se consacrent à des tâches qui portent, en partie au moins, sur le remplissage des déclarations IPP :

- La cellule **Soutien à la communication** offre à tous les services opérationnels et d'encadrement la possibilité d'organiser certains événements (comme la participation à des foires et salons) et de développer divers supports graphiques/médias pour leur communication (par exemple, la publication de brochures).
- La cellule **Canaux de communication** est chargée de la coordination et de la cohérence de la communication du SPF Finances (mise en ligne des informations transmises par les administrations générales sous forme, entre autres, de FAQ, travail sur la lisibilité de l'information, communication via les réseaux sociaux, etc.).

1.2.2.3 Service d'encadrement Expertise et support stratégiques

Ce service est chargé « de la gestion et de la mise à disposition de l'information relevante et des sources d'information » et « de la réalisation d'une stratégie des groupes cibles coordonnée »⁹. Il est notamment responsable de Fisconetplus, une base de données du SPF Finances qui offre, sur internet, l'essentiel de l'information fiscale aux usagers (codes fiscaux, circulaires, questions parlementaires, législation, jurisprudence, etc.).

⁶ Au niveau organisationnel, ces services dépendent directement du président du comité de direction.

⁷ Article 2 de l'arrêté ministériel du 11 janvier 2011 portant création du service Prestation de services multicanaux du service public fédéral Finances.

⁸ De 8 à 17 heures, du lundi au vendredi.

⁹ Arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires.

1.3 Portée de l'audit et méthode

Dans le cadre de l'aide que le SPF Finances apporte au contribuable pour remplir sa déclaration IPP, la Cour des comptes a examiné :

- les initiatives du SPF Finances pour gérer de manière efficace et efficiente les différents canaux d'aide ;
- la qualité de l'accès à l'information fiscale ;
- la qualité de l'accès aux services du SPF Finances ;
- la qualité des informations (lisibles, à jour, correctes et uniformes) délivrées par le SPF Finances via les différents canaux d'aide ;
- le temps de traitement des demandes d'information adressées au SPF Finances ;
- les initiatives du SPF Finances vis-à-vis de groupes particuliers d'utilisateurs ;
- les initiatives du SPF Finances pour procéder à des évaluations internes et à des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs.

Plusieurs méthodes d'audit ont été employées :

- entretiens avec des fonctionnaires de l'administration centrale et des services extérieurs ;
- visites dans les services extérieurs ;
- questionnaires adressés aux administrations fiscales et services concernés ;
- analyse des instructions, circulaires, manuels, commentaires administratifs de l'intranet du SPF ;
- analyse de données chiffrées du SPF Finances sur l'aide apportée au contribuable pour remplir sa déclaration IPP.

1.4 Calendrier de l'audit

L'audit a été annoncé au ministre des Finances et au président du comité de direction du SPF Finances le 27 mai 2015. Les travaux d'audit se sont clôturés le 30 août 2017, avant l'envoi du projet de rapport au ministre des Finances et au président du comité de direction du SPF Finances le 31 janvier 2018.

Ce rapport d'audit tient compte des observations et commentaires que le SPF Finances a transmis à la Cour des comptes par lettre du 29 mars 2018.

Dans sa réponse du 19 avril 2018, le ministre des Finances a indiqué qu'il n'avait pas de remarques à ajouter aux conclusions et recommandations sur le plan de la planification politique.

CHAPITRE 2

Normes d'une bonne relation à l'usager

Le souci de l'usager des services publics est une problématique ancienne dans notre pays. Les gouvernements et les départements ministériels ont édicté régulièrement des normes à appliquer, dans l'ensemble des services publics fédéraux ou pour un département en particulier.

Il n'existe cependant pas, à ce jour, de norme unique et complète qui synthétise les critères d'une bonne relation à l'usager qui s'appliqueraient aux organismes fédéraux. Au niveau fédéral¹⁰, les normes suivantes (par ordre chronologique), d'importance variable, sont d'application :

- la circulaire n° 360 Augmenter la transparence et l'accessibilité de l'administration du 28 avril 1992 ;
- la charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992 (publiée au *Moniteur belge* du 22 janvier 1993) qui se voulait une « véritable directive de fonctionnement » décrivant les « principes qui doivent déterminer les relations entre les services publics et leurs utilisateurs » et qui comportait trois chapitres consacrés à la transparence, à la souplesse et à la protection juridique ;
- la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ;
- la charte pour une administration à l'écoute des usagers du 23 juin 2006 qui énonce treize engagements pour le développement d'une administration plus serviable et plus accessible pour le citoyen et les entreprises ;
- la circulaire n° 626 Orientation client dans les administrations fédérales du 14 mars 2013 qui traite de la gestion des plaintes et de la charte du client ;
- la loi du 5 mai 2014 qui garantit le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.

Toujours au niveau fédéral, un réseau, dénommé COMMnetKern, rassemble les responsables de la communication de plusieurs départements fédéraux, dont le SPF Finances. Il a pour objectif d'encourager la communication au niveau fédéral et de soutenir les communicateurs des départements. Il élabore et publie régulièrement des guides qui peuvent servir de lignes directrices pour améliorer la communication, interne et externe, dont voici quelques exemples :

- Utilisation efficace du courrier électronique (n° 1) ;
- Vision et missions de la communication externe (n° 8) ;
- Communiquer durablement (n° 14) ;

¹⁰ Au niveau des entités fédérées, on peut signaler le décret du 17 juin 2016 relatif aux normes auxquelles la communication de l'autorité flamande doit répondre.

- Évaluer des actions de communication (n° 15) ;
- Vers un Balanced Scorecard pour la communication publique (n° 17) ;
- La Charte du COMMnetKern. Guide pour les communicateurs fédéraux (n° 18) ;
- Élaborer un plan de communication stratégique pour une organisation publique (n° 19) ;
- Recommandations pour l'utilisation des médias sociaux (n° 21) ;
- Recommandations pour une accessibilité téléphonique de qualité (n° 26) ;
- Maturité de la présence en ligne (n° 28).

Le Médiateur fédéral a également défini des normes de bonne conduite administrative, qu'il annexe à son rapport annuel¹¹. Ces normes excèdent le champ de la relation à l'utilisateur, pour prendre en compte les critères d'une bonne gestion des processus-métiers que le service public doit mettre en œuvre (application conforme des règles de droit, égalité, impartialité, sécurité juridique, gestion consciencieuse, etc.). Ces normes énoncent également des critères plus généraux de la relation à l'utilisateur (délai raisonnable, information active, information passive, courtoisie, accès approprié, etc.).

Au niveau international, l'OCDE a publié plusieurs enquêtes dans le domaine de la relation à l'utilisateur selon une approche transversale ou ciblée sur les administrations fiscales, notamment :

- Stratégies d'amélioration du taux d'utilisation des services électroniques (janvier 2006) ;
- Framework for the Provision of Electronic Services to Taxpayers (mars 2010) ;
- Survey of Trends and Developments in the Use of Electronic Services for Taxpayer Service Delivery (mars 2010) ;
- Working Smarter in Revenue Administration – Using Demand Management Strategies to Meet Service Delivery Goals (janvier 2012) ;
- Managing Service Demand: A Practical Guide to Help Revenue Bodies Better meet Taxpayers' Service Expectations (juillet 2013) ;
- Increasing Taxpayers' Use of Self-Service Channels (octobre 2014).

La dissémination de normes, parfois peu compatibles dans leur détail, ne permet pas d'avoir une vision claire des attentes légitimes des usagers et de la réponse que les administrations publiques fédérales doivent leur apporter. Pour simplifier et uniformiser, la réglementation devrait préciser des normes de bonne gestion de la relation des services publics fédéraux à leurs usagers.

Le SPF Finances devrait, en outre, compléter ces engagements généraux vis-à-vis de ses propres usagers¹². À cet égard, il a élaboré une ébauche de charte de client au début 2014. Faute de chef de projet, l'ébauche n'a toutefois pas été poursuivie. La Cour des comptes estime essentiel que le SPF la finalise et rédige une charte de l'utilisateur des administrations fiscales fédérales.

¹¹ Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2015*, annexe 3, p. 229-235, www.mediateurfederal.be/fr/content/rapportannuel2015.

¹² La circulaire n° 626 du 14 mars 2013 sur l'orientation client dans les administrations fédérales préconise d'élaborer une charte client reprenant, d'une part, l'ensemble des services offerts (et s'engageant sur la qualité des produits et services, et le traitement accordé aux clients) et, d'autre part, les attentes envers le client.

Dans sa réponse, le SPF Finances prévoit de publier, en 2018, une charte de l'utilisateur limitée. Cette charte sera assortie d'un catalogue des services offerts par le SPF Finances.

Vu la diversité des processus-métiers au SPF Finances, une charte de l'utilisateur des administrations fiscales fédérales ne suffirait sans doute pas pour détailler certains aspects de la relation à l'utilisateur. La Cour des comptes estime utile, à cet égard, que les principes relativement généraux énoncés dans une charte soient déclinés selon les administrations générales. Des principes spécifiques devraient être identifiés dans le cadre de l'aide apportée au contribuable pour remplir sa déclaration d'impôt.

Le SPF Finances pourrait aussi s'inspirer du SPF Intérieur, qui a publié une courte charte pour l'utilisateur, suivie d'un protocole d'application relatif à la charte pour l'utilisateur. La Cour des comptes préconise au SPF Finances de donner une ampleur et une précision suffisantes à ses engagements et à ses attentes à l'égard des usagers afin que ces documents normatifs ne restent pas une vague déclaration d'intention.

CHAPITRE 3

Mode d'introduction des déclarations à l'IPP

Pour remplir sa déclaration à l'IPP, le contribuable dispose de différentes possibilités : la déclaration papier, Tax-on-web et la proposition de déclaration simplifiée (PDS). Les PDS sont des déclarations pré-remplies par l'administration qui, sans réaction du contribuable, sont considérées comme acceptées par lui (voir point 4.1 ci-après).

En ce qui concerne Tax-on-web, soit le citoyen remplit lui-même sa déclaration de manière électronique (Tax-on-web citoyen), soit c'est un fonctionnaire qui le fait pour lui (Tax-on-web fonctionnaire), soit c'est un expert-comptable, conseil fiscal ou comptable-fiscaliste qui remplit et soumet en ligne les déclarations pour lesquelles il est mandaté (Tax-on-web mandataire).

La date ultime de dépôt des déclarations dépend des modalités de remplissage : fin juin pour la version papier, mi-juillet pour les déclarations électroniques et fin octobre pour les déclarations électroniques déposées par des mandataires. Des amendes administratives de 50 à 1.250 euros sont prévues en cas de retard ou de non-dépôt.

Le nombre de déclarations croît chaque année. Pour l'exercice d'imposition 2016, quelque 6.844.601 déclarations ont été déposées, contre environ 5.987.500 déclarations lors de l'exercice 2010³³. Dans ce cadre, les tableaux ci-après reprennent successivement :

- l'évolution 2010-2016 du mode d'introduction des déclarations IPP ;
- le mode d'introduction des déclarations IPP selon l'âge des contribuables ;
- le mode d'introduction des déclarations IPP selon les revenus des contribuables.

³³ Chiffres au 9 octobre 2017, communiqués par l'administration fiscale.

Tableau 1 – Évolution du mode d'introduction des déclarations IPP (% par exercice d'imposition)

| Modalités de remplissage | Exercice d'imposition | | | | | | | Évolution 2010-2016 |
|--------------------------|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | |
| PDS envoyées | 0,08% | 12,14% | 22,03% | 22,24% | 29,98% | 31,81% | 31,64% | |
| Papier | 48,99% | 34,33% | 26,95% | 23,10% | 18,39% | 15,77% | 14,54% | |
| TOW citoyen | 16,15% | 18,75% | 19,29% | 21,80% | 20,82% | 21,41% | 22,63% | |
| TOW fonctionnaire | 18,34% | 16,82% | 15,59% | 16,14% | 14,27% | 14,09% | 13,67% | |
| TOW mandataire | 16,44% | 17,97% | 16,15% | 16,72% | 16,55% | 16,93% | 17,52% | |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

Depuis 2010, conformément aux options prises par le SPF Finances et détaillées ci-après, la part des déclarations papier décroît, tandis que la part des déclarations déposées via Tax-on-web citoyen et des PDS augmente.

Tableau 2 – Mode d'introduction des déclarations IPP selon l'âge des contribuables (pourcentages pour l'exercice d'imposition 2016)

| Mode d'introduction | Catégories d'âge | | | | | | |
|---------------------|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | < 24 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65-74 | > 74 |
| PDS | 70,22 % | 19,85 % | 12,16 % | 12,33 % | 18,97 % | 41,05 % | 56,39 % |
| Papier | 6,55 % | 10,99 % | 13,37 % | 16,93 % | 19,91 % | 19,57 % | 20,65 % |
| TOW Citoyen | 10,16 % | 34,13 % | 31,28 % | 28,41 % | 26,12 % | 14,74 % | 5,56 % |
| TOW Fonctionnaire | 6,30 % | 14,60 % | 16,76 % | 16,34 % | 15,03 % | 12,50 % | 12,15 % |
| TOW Mandataire | 6,76 % | 20,44 % | 26,43 % | 25,99 % | 19,96 % | 12,15 % | 5,24 % |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

Les PDS sont principalement envoyées aux moins de 24 ans et aux plus de 65 ans. Bien que la part des déclarations papier diminue sensiblement (voir tableau 1), la déclaration papier reste utilisée dans près d'un cas sur cinq chez les plus de 55 ans. La déclaration via Tax-on-web citoyen constitue le mode d'introduction le plus utilisé chez les 25-64 ans. Enfin, les déclarations via Tax-on-web fonctionnaire sont utilisées par toutes les catégories d'âge.

Tableau 3 – Mode d'introduction des déclarations IPP selon le revenu annuel imposable (en euros) des contribuables (pourcentages pour l'exercice d'imposition 2016)

| | Tranches de revenus | | | | | |
|----------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|
| | 0-9.999 | 10.000-19.999 | 20.000-29.999 | 30.000-39.999 | 40.000-69.999 | > 69.999 |
| PDS | 70,59 % | 45,62 % | 19,02 % | 9,73 % | 3,07 % | 0,58 % |
| Papier | 10,60 % | 14,45 % | 18,40 % | 19,53 % | 18,07 % | 14,90 % |
| TOW Citoyen | 5,40 % | 12,32 % | 25,86 % | 31,48 % | 38,07 % | 46,92 % |
| TOW Fonctionnaire | 7,19 % | 15,42 % | 18,31 % | 16,60 % | 12,22 % | 4,58 % |
| TOW Mandataire | 6,22 % | 12,18 % | 18,41 % | 22,66 % | 28,56 % | 33,02 % |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

Les PDS sont principalement envoyées aux citoyens dont les revenus sont les plus bas. Plus le revenu augmente, plus le recours à Tax-on-web citoyen et à Tax-on-web mandataire augmente en revanche. La déclaration papier reste, quant à elle, utilisée par toutes les catégories de revenus, de même que Tax-on-web fonctionnaire (à l'exception de la catégorie des revenus les plus élevés dans ce dernier cas).

CHAPITRE 4

Principaux canaux d'aide au contribuable

Le SPF Finances aide le contribuable à remplir sa déclaration à l'impôt des personnes physiques via différents canaux et selon différentes modalités (à l'initiative de l'utilisateur ou du SPF).

L'AGFisc a déjà rédigé et publié un catalogue de services sur internet¹⁴. Ce catalogue permet au contribuable de sélectionner le canal par lequel il peut contacter le service compétent pour répondre à sa demande particulière.

La Cour des comptes a examiné les principales initiatives du SPF en la matière :

- le développement de la proposition de déclaration simplifiée, qui permet à une part considérable de contribuables de ne devoir remplir aucune formalité ;
- l'aide apportée aux contribuables pour qu'ils puissent remplir eux-mêmes leur déclaration en ligne via Tax-on-web citoyen ;
- l'aide apportée aux contribuables par téléphone et par courriel afin qu'ils puissent remplir leur déclaration eux-mêmes ;
- la mise à disposition des contribuables d'informations fiscales utiles au remplissage de leur déclaration ;
- l'aide apportée aux contribuables face à face.

Ces cinq initiatives sont analysées dans les points 4.1 à 4.5 ci-après.

4.1 Proposition de déclaration simplifiée

Le SPF Finances a consenti des efforts importants pour faciliter les démarches des usagers en amont. Ainsi l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) a-t-elle lancé, à partir de 2011, les propositions de déclaration simplifiée (PDS) en matière d'impôt des personnes physiques (IPP). Il s'agit de déclarations complétées d'emblée par l'administration fiscale avec les données dont elle dispose. Sans réaction du contribuable, elles sont considérées comme acceptées par lui. Cette démarche proactive de l'administration fiscale constitue un progrès indéniable pour beaucoup de contribuables.

Les contribuables concernés sont principalement des pensionnés, des allocataires sociaux ou des personnes à faibles revenus. Dans les faits, les propositions de déclaration simplifiée sont avant tout envoyées¹⁵ aux contribuables très jeunes ou de plus de 65 ans (voir tableau 2),

¹⁴ SPF Finances, *Catalogue des services. Un aperçu des services fournis par l'Administration générale de la fiscalité. Particuliers*, janvier 2018, 7 p., <https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/181-catalogue-services-agfisc-p.pdf>.

¹⁵ L'article 178 de l'arrêté royal d'exécution de l'article 306 du code des impôts sur les revenus 1992 détermine les conditions exactes d'envoi d'une PDS. À titre d'exemple, les contribuables qui doivent déclarer des revenus d'origine étrangère, qui

d'une part, parce que les déclarations de ces contribuables contiennent en général moins de codes à remplir et, d'autre part, parce que le SPF Finances dispose souvent de l'information nécessaire pour remplir ces quelques codes.

Le nombre de PDS envoyées a augmenté de manière importante ces dernières années, passant de 724.019 en 2012 à 2.168.349 en 2015. Ce nombre se stabilise ensuite.

Tableau 4 – Évolution du nombre de PDS envoyées et taux d'acceptation par le contribuable

| | Exercice d'imposition | | | | | | |
|--------------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| PDS envoyées | 724.019 | 1.463.775 | 1.479.109 | 2.017.216 | 2.168.349 | 2.165.784 | 2.192.715 |
| Taux d'acceptation | 87,08 % | 93,78 % | 95,50 % | 92,33 % | 92,78 % | 94,05 % | 94,79 % |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

L'AGFisc souhaite encore augmenter le nombre de PDS envoyées. Elle demeure toutefois attentive au fait que cette augmentation ne se fasse pas au détriment du taux d'acceptation par le contribuable, ni du pourcentage de contribuables qui utilisent Tax-on-web citoyen.

Par ailleurs, l'AGFisc souligne le risque que des modifications législatives régionales tardives empêchent une adaptation suffisamment rapide pour l'envoi de PDS ajustées.

La Cour des comptes constate que l'augmentation du nombre de PDS envoyées coïncide avec la diminution des déclarations papier remplies (même si ce type de déclaration demeure largement utilisé, particulièrement chez les plus de 45 ans). La Cour des comptes recommande de poursuivre cette initiative et de l'étendre autant que possible.

La part de plus en plus importante des PDS n'a toutefois pas diminué significativement la part des déclarations remplies par des fonctionnaires du fisc via Tax-on-web.

En outre, selon le porte-parole du SPF, nombre de contribuables ayant reçu une PDS ont également fait la file pour se faire aider à remplir leur déclaration. La Cour des comptes souligne que la lisibilité de la PDS doit être une priorité dans ce cadre. L'utilisateur qui en bénéficie doit comprendre facilement s'il doit ou non accomplir une démarche administrative. Si la PDS manque de clarté dans sa formulation et sa présentation, le contribuable sollicitera une aide complémentaire et l'objectif de la PDS ne sera pas atteint.

Dans sa réponse, le SPF Finances souligne avoir poursuivi en 2018 ses efforts pour étendre le groupe cible pouvant bénéficier d'une PDS. Le critère lié au plafond de rémunération, qui constituait jusqu'alors un critère d'exclusion des PDS, a été supprimé dans ce but.

Le SPF ajoute qu'il a particulièrement axé ses efforts sur la lisibilité de la PDS, qui fait l'objet d'une révision continue. Cette révision se fonde sur les retours d'information suivants :

ont un ou plusieurs comptes ou contrats d'assurance-vie individuelle à l'étranger, qui ont leur domicile à l'étranger ou qui doivent compléter la partie 2 de la déclaration sont explicitement exclus du système de PDS.

- questions et réactions recueillies par le centre de contact du SPF Finances ;
- remarques et questions reçues d'autres collaborateurs en contact avec le public ;
- réaction sur les médias sociaux.

Le SPF Finances déclare en outre appliquer les principes suivants pour améliorer la lisibilité des PDS :

- limiter le nombre de messages au minimum afin d'obtenir une lettre claire ;
- utiliser une structure claire, avec des icônes et des titres afin que les messages principaux soient immédiatement identifiables par le lecteur ;
- utiliser un langage simple, des phrases courtes et des instructions directes ;
- éviter de reprendre des textes légaux ou, si nécessaire, les mettre en notes de bas de page.

Le SPF Finances estime que, pour les bénéficiaires de la PDS, la difficulté principale réside dans la complexité de la législation fiscale plutôt que dans la compréhension de la PDS elle-même. Néanmoins, le SPF continuera à chercher des moyens de clarifier encore le message, en tenant compte des limites imposées par le nombre d'informations à mentionner sur une PDS. Il étudie ainsi la possibilité, pour 2019, d'associer des contribuables de ce groupe cible à l'évaluation de la PDS. Le but est d'identifier encore mieux les problèmes de compréhension éventuels. Le SPF s'attend ainsi à faire diminuer le nombre de contribuables qui se déplacent pour obtenir une aide en face à face parce qu'ils ne comprennent pas le contenu de la PDS et son objectif.

4.2 Tax-on-web citoyen

Pour améliorer l'efficacité de l'administration fiscale, indispensable dans un contexte de diminution des ressources humaines et budgétaires, et offrir aux usagers une meilleure maîtrise sur les processus fiscaux, le SPF Finances doit s'efforcer d'accroître l'autonomie des usagers.

Conscient de l'importance du libre-service pour ses usagers, il a explicitement choisi ce mode d'interaction avec ses usagers plutôt que d'autres formes de prestation de services. C'est ce qui ressort notamment de la note d'intention sur le *Customer Relationship Management* (CRM) approuvée fin avril 2016 en comité de direction. Le CRM est actuellement développé au SPF Finances par le service Coordination stratégique et Communication (CSC) dans le cadre notamment du plan d'administration 2016-2018¹⁶.

En matière de déclaration d'impôt, cette intention s'est traduite par le développement, dès 2003, de Tax-on-web et, plus particulièrement, par la fonctionnalité Tax-on-web citoyen qui permet aux contribuables de remplir eux-mêmes leur déclaration IPP.

¹⁶ Une note, approuvée en comité de direction du 29 avril 2016, a dégagé une vision commune et stratégique de ce que doit être la prestation de services à partir, notamment, des points de vue et priorités définis par les administrations générales.

Tableau 5 – Évolution des déclarations déposées via Tax-on-web citoyen

| Exercice d'imposition | | | | | | |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 967.105 | 1.118.490 | 1.281.573 | 1.449.247 | 1.400.972 | 1.459.224 | 1.548.679 |
| | +15,65 % | +14,58 % | +13,08 % | -3,33 % | +4,16 % | +6,13 % |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

L'augmentation du nombre de déclarations remplies via Tax-on-web citoyen depuis 2010 témoigne des progrès importants réalisés par le SPF Finances pour encourager les contribuables à remplir eux-mêmes leur déclaration IPP en ligne.

De nombreux codes de la déclaration IPP ont ainsi été pré-remplis dans Tax-on-web grâce aux données dont l'administration dispose (320 sur 885 dans la déclaration 2017¹⁷). Ce remplissage préalable facilite la tâche du contribuable, mais aussi le contrôle du taxateur. Le SPF Finances indique que 30 % des utilisateurs de Tax-on-web utilisent uniquement les données pré-remplies.

Par ailleurs, les erreurs et les omissions sont affichées automatiquement lors du remplissage dans Tax-on-web. L'application propose plusieurs assistants (*wizards*) qui facilitent également depuis peu le remplissage des frais de garde, des libéralités, des emprunts hypothécaires et des personnes à charge.

Le code des impôts sur les revenus détermine, dans certains cas, les obligations spécifiques des tiers pour faciliter la communication d'informations utiles au SPF. Ainsi, depuis l'exercice d'imposition 2017, son article 323/1 prévoit explicitement quand et ce que les banques et assurances doivent communiquer au SPF Finances concernant les prêts hypothécaires et les assurances vie¹⁸. À ce stade, ces informations sont à la disposition des contribuables¹⁹, mais elles ne sont pas intégrées dans la déclaration.

Des initiatives pour augmenter encore le pré-remplissage sont planifiées. Le SPF étudie ainsi la possibilité de pré-remplir les données relatives aux crédits hypothécaires et aux assurances vie, aux frais de garde et aux revenus immobiliers. Une partie des informations relatives aux crédits hypothécaires seront ainsi préremplies dans la déclaration à l'IPP pour l'exercice d'imposition 2018.

¹⁷ Par exemple, les informations personnelles du contribuable, les données de l'État civil, les revenus, certains avantages fiscaux comme les titres-services, etc.

¹⁸ Dans ce cas, la transmission électronique doit être effectuée avant le 1^{er} mars de l'année qui suit l'année civile à laquelle les attestations fiscales se rapportent.

¹⁹ Via Myminfin, une application du SPF Finances qui reprend un certain nombre de documents personnels, de formulaires et de services électroniques afin d'aider chaque citoyen à gérer son dossier fiscal.

L'AGFisc souligne qu'il y a des limites au pré-remplissage. Par exemple, les données sur les revenus perçus à l'étranger arrivent avec un décalage temporel tel qu'il ne sera pas possible de les intégrer dans la déclaration IPP.

La Cour des comptes recommande au SPF Finances d'aller le plus loin possible dans ce pré-remplissage. Elle recommande, en particulier, d'appliquer le principe de la collecte unique des données²⁰. Ce principe implique d'utiliser les informations déjà disponibles soit au sein du SPF, soit auprès d'autres organismes publics, et de ne pas les demander à nouveau à l'utilisateur. À cet égard, la Cour des comptes a constaté que le SPF envisageait des échanges de données avec certains services dépendant des communautés en matière de frais de garde d'enfants. Elle note par ailleurs que des pays pré-remplissent davantage de codes que la Belgique. L'Espagne, par exemple, pré-remplit la totalité de la déclaration d'impôt (y compris les données issues des comptes bancaires en Belgique et à l'étranger des contribuables)²¹.

Dans sa réponse, l'administration précise que, dans certains cas (par exemple, pour les frais de garde), elle doit recueillir les informations auprès d'un grand nombre d'acteurs et qu'il n'est donc pas évident de les récolter sans risquer des erreurs. Le SPF ne souhaite dès lors pas accélérer le pré-remplissage avant d'avoir pu s'assurer de la qualité des données reçues.

4.3 Aide par téléphone et par courriel

4.3.1 Organisation du centre de contact

Le centre de contact (*Contact Center*) du SPF Finances joue un rôle crucial dans la communication de l'information fiscale générale, c'est-à-dire qui ne porte pas sur un dossier particulier pour lequel un échange est en cours avec l'administration.

Mis en service en 2005, le centre répond par téléphone ou par courriel à toute question simple portant sur les différents impôts (hormis les douanes et accises)²². Le contribuable peut le joindre de 8 à 17 heures, du lundi au vendredi. Le contribuable peut par ailleurs lui adresser une question écrite via un formulaire de contact par courriel ou par courrier postal. En cas de question écrite, le centre répond par courriel. Les questions complexes sont transmises aux administrations générales pour traitement.

En cas de contact téléphonique, un serveur vocal interactif répond à des questions simples que se pose fréquemment l'utilisateur, par exemple sur le délai d'enrôlement de sa déclaration d'impôt, avant de l'orienter éventuellement vers un interlocuteur spécialisé.

En 2016, le centre a reçu 1.154.525 appels et 83.950 messages, une notion qui regroupe les formulaires de contact, les courriels et les courriers postaux. Le nombre de messages adressés au centre de contact a augmenté progressivement (de 5.441 en 2005 à 83.950 en 2016). La modification du formulaire de contact et le fait que celui-ci ait été rendu plus visible sur le

²⁰ Ce principe figure notamment dans la charte pour une administration à l'écoute des usagers et a trouvé une formulation légale dans la loi du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier.

²¹ Deloitte Belgium, *Global Comparative Study of the Personal Income Tax Return Process*, mai 2017, www2.deloitte.com.

²² Les usagers peuvent également poser toute question technique sur une douzaine d'applications informatiques, telles Tax-on-web ou Biztax.

site en 2013 ont, en particulier, renforcé l'attractivité de ce mode de transaction (+213 % cette année-là).

Une partie non négligeable des contacts concerne des questions portant sur l'IPP. En 2016, 456.624 appels et 51.421 messages, soit respectivement 39,6 % et 61,3 % du total de ces transactions, portaient ainsi sur des questions relatives à cet impôt.

Chaque année, le centre de contact enregistre un pic d'appels téléphoniques et de messages en mai, juin et juillet, lors de la déclaration IPP. Ces trois mois ont concentré 46 % des appels et 41,5 % des messages relatifs à l'IPP en 2016.

Pour faire face à l'augmentation importante du nombre d'appels téléphoniques et de messages, le centre de contact recourt à deux dispositions durant cette période. D'une part, il peut bénéficier d'agents supplémentaires de l'administration Particuliers de l'AGFisc, éventuellement affectés dans des antennes décentralisées et non au centre de contact de Bruxelles. En 2017, des antennes ont été constituées à Ciney, La Louvière, Gand, Anvers, Hasselt, Louvain, Malines et Verviers. L'horaire du centre de contact est, d'autre part, étendu jusqu'à 18 heures du 19 au 29 juin.

4.3.2 Performance du centre de contact

4.3.2.1 Normes

Le centre de contact s'est fixé des normes d'efficacité et d'efficience sous la forme d'indicateurs clés de performance (ou KPI pour *Key Performance Indicators*). Depuis sa création, il produit de nombreuses statistiques pour mesurer sa performance, rendre compte de son action d'information et analyser la nature des demandes formulées (en recensant les matières concernées). La Cour des comptes souligne l'importance et la qualité de ce monitoring.

Elle a par ailleurs constaté que le centre avait fait l'objet d'une évaluation externe en 2012. Cette dernière comprenait une enquête mystère, c'est-à-dire qu'elle impliquait des usagers fictifs qui interrogeaient le centre pour évaluer l'accessibilité téléphonique, la qualité des réponses données et l'attitude de l'interlocuteur. La Cour des comptes soutient cette pratique d'évaluation externe et préconise de la renouveler régulièrement.

Dans sa réponse, le SPF Finances annonce qu'il a lancé un marché public fin 2017 et choisi un prestataire externe pour réaliser des enquêtes mystère qui commenceront prochainement. Sur quatre ans, 20.000 appels mystère sont ainsi prévus. L'objectif est d'évaluer les interactions suivant les mêmes critères que ceux utilisés en 2012. Un critère supplémentaire s'y ajoutera, celui de la non-discrimination sur la base de l'origine.

La Cour des comptes constate toutefois une baisse des normes à atteindre pour plusieurs KPI depuis 2012 dans les rapports mensuels internes du centre. Ainsi, la norme d'accessibilité téléphonique (soit le rapport entre le nombre d'appels répondus/entrants) a reculé de 90 % à 65 %. Même s'il est nécessaire de fixer des normes atteignables en fonction des moyens disponibles, des normes trop basses ne permettent pas une prestation de service de qualité suffisante pour les usagers. L'administration doit maintenir ses ambitions et faire en sorte que l'organisation s'adapte à la demande des usagers.

4.3.2.2 Accessibilité téléphonique

Pour les appels relatifs à l'IPP de mai, juin et juillet, la Cour des comptes note que le rapport entre le nombre d'appels répondus/entrants était de 73 % en 2016 et de 74 % en 2017. Ces résultats sont certes meilleurs que le KPI fixé au niveau du centre de contact précité, mais la Cour des comptes considère cette norme peu ambitieuse.

Concernant la rapidité du service, la Cour des comptes constate que, durant le pic d'activités 2017, seuls 35,7 % des appels ont reçu une réponse (c'est-à-dire qu'un fonctionnaire a décroché) en moins de 40 secondes. Or, la norme généralement admise dans le secteur privé est de 80 % de réponses dans les 40 secondes. Le temps moyen d'attente est respectivement de 2'45", de 2'01" et de 4'39" en mai, juin et juillet 2017. Le temps d'attente maximum avant d'obtenir une réponse peut cependant être considérable, avec un maximum de 46'46" en juin 2017 et 51'35" en juillet 2017.

Ces données montrent que le niveau d'accessibilité du centre de contact pourrait être amélioré. Pour remédier aux lacunes, la Cour des comptes recommande que le SPF Finances étudie un aménagement de la plage d'accès téléphonique, qui est actuellement de 9 heures par jour²³, soit 45 heures par semaine²⁴. L'extension de l'horaire d'une heure par jour pendant une semaine durant le pic de remplissage des déclarations IPP paraît peu satisfaisante. Un accès téléphonique en dehors des heures de bureau, par exemple le samedi matin, pourrait s'avérer utile.

Dans sa réponse, le SPF Finances souligne qu'il prévoit un investissement important dans son accessibilité téléphonique, sans préciser de date d'exécution. Le modèle du futur centre de contact serait fondamentalement adapté pour en accroître la flexibilité durant les périodes de remplissage des déclarations IPP, augmenter dès que possible l'automatisation et mettre l'information des FAQ facilement à la disposition de tous les collaborateurs. Il est également prévu d'améliorer le libre-service, de limiter les questions auxquelles le centre de contact répondra et d'installer un centre de contact décentralisé.

Le SPF précise qu'en dehors de la période de la déclaration IPP, l'amélioration téléphonique est favorisée en centralisant tous les appels téléphoniques dans un même centre Particuliers (minicentre de contact).

Quant à l'accessibilité en dehors des heures de bureau, le SPF souligne dans sa réponse que cette extension nécessite du personnel supplémentaire et entraîne des coûts d'organisation, sans certitude quant aux résultats.

En conclusion, l'administration souligne qu'elle tend à inciter le contribuable à prendre en charge le remplissage de sa déclaration afin, notamment, de limiter les interactions avec l'administration. Dans ce contexte, elle accorde une plus grande priorité au développement de l'aide au contribuable via d'autres canaux, tels que l'amélioration de Tax-on-web et des

²³ SPF Finances, page internet du Centre de contact, https://finances.belgium.be/fr/Contact/contact_center.

²⁴ La Cour des comptes remarque cependant que la disponibilité importante du centre de contact n'est pas exceptionnelle en comparaison avec certaines administrations fiscales de pays de l'OCDE, dont l'accessibilité peut aller jusqu'à 68 heures par semaine (en Grande-Bretagne) ou 65 heures (Nouvelle-Zélande et Portugal).

FAQ ou l'augmentation du nombre de PDS, tandis que « *le canal téléphonique, s'il doit être maintenu et amélioré, n'est [...] pas le canal considéré comme préférentiel* ».

Pour la Cour des comptes, la volonté de l'administration d'implémenter dans le futur davantage de canaux numériques en continuant à développer Tax-on-web et les FAQ est fondée. Cette politique doit toutefois également prendre en considération le fait qu'en 2016, 11,2 % des personnes de 16 à 74 ans établies en Belgique n'avaient jamais utilisé internet²⁵.

4.3.2.3 Accessibilité par message

Le centre de contact assure un bon suivi des messages qui peuvent être traités en interne. Il s'est fixé une norme de 100 % de réponses dans les 30 jours. La Cour des comptes constate que ce KPI est assez bien respecté. De janvier à juillet 2017, environ 30.000 messages relatifs à l'IPP ont été traités exclusivement au centre de contact. Durant les sept premiers mois de 2017, le nombre de messages restés sans réponse dans les 30 jours n'a jamais dépassé cinq.

Il en va cependant différemment des messages qui nécessitent un complément d'informations techniques des administrations générales, qui agissent alors en tant que back office du centre de contact. Cet appui technique est d'un volume parfois important, notamment durant le pic des déclarations IPP. Ainsi, en mai, juin et juillet 2017, environ 2.400 messages relatifs à l'IPP ont été transférés vers le back office, soit quelque 12 % du total des messages reçus par le centre en la matière. Les administrations générales fixent leurs propres KPI. Ainsi, l'AGFisc souhaite que 100 % des questions adressées par le centre de contact reçoivent une réponse dans les quatre mois. La Cour des comptes estime ce délai trop long et a constaté que, début août 2017, 80 questions relatives à l'IPP transférées au back office avec demande de réponse étaient toujours en suspens 90 jours après leur transfert.

Plus généralement, la Cour des comptes estime que le délai de réponse prévu devrait être identique, que le message soit traité en interne ou via le back office.

Dans sa réponse, l'administration affirme que le nombre de questions toujours en suspens est erronément élevé, car certains agents ne clôturent pas les demandes alors qu'elles ont été dûment traitées. Par ailleurs, l'administration rappelle que, durant la période de remplissage de la déclaration IPP, la demande des contribuables est telle qu'il n'est pas réalisable, vu le nombre limité d'agents, de répondre à toutes les questions posées dans un délai réduit.

4.3.2.4 Effectif

La Cour des comptes a constaté que les effectifs disponibles au centre de contact sont, depuis plusieurs années, inférieurs aux effectifs nécessaires, calculés selon une méthode standard d'évaluation des besoins²⁶. Durant le pic de remplissage des déclarations IPP, et malgré les renforts en personnel, le ratio entre les effectifs disponibles/nécessaires était limité à 73,2 % en mai et à 83,7 % en juin 2017. La Cour des comptes souligne la nécessité d'apporter une solution structurelle à cette inadéquation importante entre besoins et ressources.

²⁵ SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, *Baromètre de la société de l'information 2017*, p. 30, <https://economie.fgov.be/fr/file/2055/download?token=in2fPtk7>.

²⁶ Basé sur un modèle statistique Erlang, qui mesure le taux d'occupation d'un équipement de communication sur une période donnée et permet d'estimer le nombre de lignes nécessaires selon les plages horaires.

4.3.2.5 Qualité de l'information

Les agents du centre de contact ne disposent pas toujours des données utiles pour répondre aux questions des usagers, ce qui les oblige à constituer leur propre documentation, sans que celle-ci soit validée par les services techniques compétents. Une information utile, adaptée à leurs besoins particuliers et validée par les services techniques compétents doit leur être fournie afin qu'ils puissent répondre rapidement et précisément aux questions.

Dans sa réponse, le SPF Finances souligne qu'il recommande aux agents de se référer aux FAQ disponibles sur le site internet du SPF, accessibles également au public. Il précise aussi que des formations sur l'actualité fiscale sont dispensées chaque année aux agents du centre de contact.

Il est, en outre, essentiel que la qualité de l'accueil et l'exactitude des informations fournies soient régulièrement testées. Or, aucune procédure standardisée ne permet de vérifier ces aspects de l'interaction du point de vue du demandeur, même si la supervision continue des chefs d'équipe assure qu'un certain niveau de qualité est offert.

4.4 Information à la disposition des usagers

Pour qu'un processus fiscal se déroule dans de bonnes conditions, le SPF Finances doit fournir toute l'information utile à l'utilisateur pour comprendre ce processus, y adhérer et collaborer.

Le SPF aide ses usagers à remplir leur déclaration IPP en les informant via les divers canaux ci-après.

4.4.1 Brochure explicative et déclaration IPP

La complexité de la législation fiscale requiert de l'administration des efforts de lisibilité, particulièrement quand elle s'adresse aux usagers non spécialisés. C'est le cas en matière d'impôt des personnes physiques.

La Cour des comptes a constaté les efforts importants déployés par le SPF Finances en matière de lisibilité : mise en œuvre d'un groupe de travail pour évaluer les besoins et élaborer des projets concrets, publication d'un guide de rédaction, publication d'astuces de lisibilité sur l'intranet, réécriture de dizaines de courriers standard, etc.²⁷

Dans ce cadre, la brochure d'explications de la déclaration IPP, destinée à aider le contribuable, a également subi un test de lisibilité. Elle a fait l'objet d'améliorations (mise en page, abandon des formules passives...) en 2015. Cette brochure demeure cependant peu compréhensible sur bien des points. La phrase suivante, tirée de la brochure relative à la déclaration 2017, illustre le manque de lisibilité de ce document :

« Si au cours de la période du 1.1.2005 au 31.12.2013, vous avez contracté un emprunt hypothécaire pour acquérir ou conserver une habitation et que cet emprunt répondait aux conditions pour la déduction pour habitation unique, mais que pour cette même

²⁷ En 2016, l'AGFisc a soumis 114 lettres standard à un test de lisibilité. L'AGFisc prévoyait de réécrire 106 lettres en 2017. Le but est que, d'ici fin 2018, les principaux modèles de lettre aient tous été soumis à un test de lisibilité.

habitation, vous aviez encore un ancien emprunt qui entrerait en considération pour la déduction ordinaire ou complémentaire d'intérêts ou pour la réduction pour épargne-logement, et que dans votre déclaration relative à l'année de la conclusion du nouvel emprunt, vous avez opté pour la déduction pour habitation unique, alors vous ne pouvez mentionner à la rubrique B, 3, c, 1° (si au moment où les paiements ont été faits, l'habitation était votre « habitation propre ») que les intérêts et amortissements en capital de ce nouvel emprunt ».

Pour la Cour des comptes, la simplification de la brochure explicative de la déclaration IPP doit demeurer une priorité de l'administration fiscale. Pour les contribuables qui n'utilisent pas Tax-on-web et ne bénéficient donc pas de ses explications dynamiques, cette brochure reste en effet une source d'information importante. Cette recherche de lisibilité devrait autant que possible impliquer les usagers.

La Cour des comptes recommande par ailleurs d'améliorer la lisibilité de la déclaration fiscale proprement dite. Sa structure même, avec sa numérotation discontinue, sans logique pour un non-initié, rend son remplissage encore plus difficile. L'administration devrait envisager – déjà à ce niveau – une meilleure présentation, plus intuitive et plus claire.

Dans sa réponse, l'administration souligne que la déclaration disponible sur Tax-on-web est améliorée chaque année.

La Cour des comptes reconnaît pour sa part les efforts accomplis pour améliorer la déclaration électronique. Elle souligne néanmoins l'importance d'améliorer la lisibilité de la structure générale de la déclaration IPP.

Selon la Cour des comptes, le problème majeur de la déclaration d'impôt demeure le nombre important de codes qui y figurent. Ces dernières années, l'Allemagne est parvenue à passer de 500 à moins de 200 codes, tandis que les Pays-Bas sont passés de 200 à moins de 50 codes. Même si la déclaration d'impôt 2018 comprendra 36 codes de moins que la déclaration 2017, le nombre de codes de l'ensemble de la déclaration a doublé ces 15 dernières années en Belgique. Ce nombre résulte de la complexité de la législation fiscale, accrue encore avec les compétences nouvelles dévolues aux régions en la matière.

4.4.2 Information sur internet

4.4.2.1 Fisconetplus

Internet est devenu un canal d'informations prépondérant. Vu l'ampleur des documents normatifs et interprétatifs en matière fiscale, le SPF Finances utilise naturellement ce canal pour fournir des informations utiles à ses usagers pour remplir leur déclaration.

Fisconetplus est la base de données du SPF Finances qui fournit, sur internet, l'essentiel de l'information fiscale aux usagers internes et externes. Une série de FAQ explique ses objectifs et son fonctionnement. Cette base est bilingue et certains documents existent également en allemand et en anglais. Fisconetplus a comptabilisé quelque 190.000 visites en moyenne mensuelle pour les six premiers mois de 2017²⁸.

²⁸ Ce chiffre tient compte des visites effectuées par des fonctionnaires (± 15 % des consultations).

Dans sa réponse, le SPF Finances souligne la distinction entre son site internet (www.finances.belgium.be) et Fisconetplus. En leur offrant des informations techniques fiscales, cette base de données constitue un outil essentiel pour les experts fiscaux, qu'ils soient internes et externes. Sur le site internet, par contre, les informations fiscales sont vulgarisées. Le service Coordination opérationnelle et Communication de l'AGFisc apporte une attention particulière à la mise à jour des pages du site internet qui concernent la déclaration IPP. Ce service y publie en outre une série d'informations pratiques sur les moyens de remplir sa déclaration IPP et de se faire aider.

Le SPF précise qu'une nouvelle version de Fisconetplus, plus conviviale, mais dont l'accès nécessite d'ouvrir un compte Microsoft, est disponible depuis le 26 février 2018.

Pour la Cour des comptes, la mise à disposition d'informations fiscales actuelles est essentielle pour les usagers. Elle observe en particulier que certaines parties du commentaire du code des impôts sur les revenus 1992 (ComIR)²⁹, qui se trouve sur Fisconetplus, sont totalement dépassées. Certains montants y sont, par exemple, encore en francs belges.

La Cour des comptes a évalué l'adaptation et l'élaboration des informations fiscales à partir des nouveaux codes de la déclaration IPP de l'exercice d'imposition 2017. Elle a identifié cinq modifications du CIR92 de 2015 et 2016. Aucune des cinq n'était mentionnée dans le ComIR sur Fisconetplus à la mi-décembre 2017. Une mesure concernant les flexi-jobs dans l'horeca avait cependant fait l'objet de FAQ le 27 janvier 2017.

Le SPF Finances a pris en compte la nécessité de mettre les informations rapidement à jour dans son contrat d'administration 2016-2018. Sous « Publier des FAQ et commentaires comportant le point de vue de l'administration sur l'application de la législation », il prévoit que la publication de FAQ et la mise à jour des commentaires administratifs relatifs à des modifications législatives ou réglementaires se fassent dans les six mois de la publication au *Moniteur belge*. La Cour des comptes estime cependant que ce délai est trop long. Le SPF Finances doit s'efforcer de le réduire.

La Cour des comptes souligne enfin que la mise à jour du ComIR doit être accélérée pour rattraper le retard considérable constaté.

Dans sa réponse, l'administration souligne que la notion de « commentaire » ne correspond plus à sa définition historique : dans sa nouvelle acception, elle comprend toute publication de la position de l'administration sur une disposition particulière. Une FAQ ou une circulaire constitue donc du commentaire.

Pour la Cour des comptes, il appartient à l'administration fiscale de décider comment elle communique son commentaire de la loi fiscale. Toutefois, pour la clarté de la communication aux contribuables et experts, une synthèse exhaustive (c'est-à-dire pour tout article du CIR92) et à jour devrait être disponible sous quelque forme que ce soit. À cet égard, la persistance d'un ComIR à la disposition du public dans Fisconetplus, dont certaines parties sont totalement dépassées, n'est pas satisfaisante.

²⁹ Dans ce commentaire, l'administration fiscale expose son interprétation des dispositions légales et réglementaires.

4.4.2.2 Médias sociaux

À côté du site internet traditionnel, les médias sociaux sont devenus un canal essentiel pour transmettre une information rapide et ciblée. La présence sur les médias sociaux est dès lors devenue un objectif important du SPF Finances³⁰, et les efforts déployés donnent des résultats concrets. Le nombre d'abonnés à Facebook, Twitter et LinkedIn a ainsi augmenté de 253 % depuis 2015³¹.

Plusieurs actions ont été accomplies ou projetées dans ce domaine : engagement de deux *Conversation Managers* début 2015, élaboration des notes de vision et de stratégie, publication d'un guide de conversation, etc.

Dans le cas spécifique de l'aide à la déclaration d'impôt, la Cour des comptes estime toutefois que, comme ce qui se fait dans d'autres pays³², le SPF Finances devrait développer le canal vidéo. C'est en effet un moyen didactique et d'accès aisé de promouvoir ses services à un coût raisonnable par rapport au public cible potentiel. Ce canal demeure actuellement peu utilisé par le SPF.

Dans sa réponse, le SPF Finances estime que le coût de développement du canal vidéo est le plus souvent sous-estimé. En effet, expliquer une thématique fiscale ou faire la démonstration d'un outil informatique au moyen d'une vidéo prend, au final, davantage de temps que de le faire par écrit. Réaliser une vidéo nécessite également des compétences techniques spécifiques que peu d'agents maîtrisent, ce qui limite actuellement la possibilité de développer ce canal.

Le SPF souligne en outre que les vidéos ne donnent pas nécessairement des résultats très concluants : par exemple, celle sur la conférence de presse 2017 n'a généré que 5.500 vues sur YouTube. L'AGFisc réalise de plus en plus de vidéos malgré tout. Elle a ainsi réalisé un film sur le nouveau Tax-on-web pour la déclaration IPP 2017 ainsi que sur d'autres applications accessibles aux contribuables (MyRent, Mandats, etc). L'administration ajoute encore qu'elle développe l'utilisation de vidéos pour former ses agents. En fonction des résultats du projet, le concept pourrait être étendu, dans un second temps, à d'autres groupes cibles.

La Cour des comptes constate, pour sa part, que certains pays voisins (Angleterre et Pays-Bas notamment) utilisent le canal vidéo pour informer leur public cible, notamment en matière d'impôt sur les revenus.

4.5 Aide face à face

Le développement de l'offre de service à distance, postale, téléphonique ou numérique ne dispense pas les agents du SPF Finances d'aider les contribuables en face à face. En effet,

³⁰ Sur l'importance des médias sociaux et les opportunités qu'ils offrent pour une administration fiscale, voir OCDE, Forum on Tax Administration, Taxpayer Services Sub-Group, *Social Media Technologies and Tax Administration*, note d'information, Éditions OCDE, Paris, octobre 2011, www.oecd.org.

³¹ En additionnant ces réseaux, le SPF Finances est passé de 11.498 abonnés en janvier 2015 à 29.151 en juin 2017.

³² À titre d'illustration, on comptait, au 21 décembre 2017, 35 vidéos du SPF Finances sur YouTube, contre 186 aux Pays-Bas et 109 au Royaume-Uni (www.youtube.com). Voir aussi à ce sujet : OCDE, *Increasing Taxpayers' Use of Self-service Channels*, 2014, Éditions OCDE, Paris, p. 62, www.oecd.org.

certain usagers n'ont pas d'accès ou pas un accès aisé aux autres canaux³³. D'autres craignent de commettre une erreur dommageable et ont des difficultés à appréhender un formulaire à la fois complexe (annexe et notice) et abstrait (la déclaration qui sera scannée). Dans ce cadre, l'aide en face à face demeure et demeurera un mode d'interaction que les services publics ne peuvent pas négliger.

L'aide au remplissage de la déclaration IPP peut être apportée dans les services de taxation de l'AGFisc, dans des communes ou dans des centres commerciaux.

En juin, les bureaux des services de taxation sont ainsi ouverts au public plus longtemps (de 9 à 15 heures contre de 9 à 12 heures ordinairement et, en dehors de ces heures, sur rendez-vous)³⁴ et des sessions d'aide sont également organisées dans les communes ou les centres commerciaux.

L'aide apportée au travers de ces rencontres se traduit statistiquement par le nombre de déclarations remplies via Tax-on-web fonctionnaire³⁵. Ce mode de déclaration concerne toutes les catégories d'âge et toutes les catégories de revenus, à l'exception des plus hauts revenus (voir tableaux 2 et 3).

Tableau 6 – Évolution des déclarations rentrées via Tax-on-web fonctionnaire (nombre et pourcentage)

| Exercice d'imposition | | | | | | |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|----------|---------|---------|
| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| 1.097.949 | 1.003.207 | 1.035.522 | 1.073.205 | 960.262 | 960.560 | 935.915 |
| | -8,63 % | +3,22 % | +3,64 % | -10,52 % | +0,03 % | -2,57 % |

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

Le nombre de déclarations remplies via Tax-on-web fonctionnaire ne suffit toutefois pas à traduire l'ensemble de l'aide apportée en face à face. Ces rencontres peuvent en effet également servir à d'autres fins, comme vérifier la déclaration papier déjà remplie par le contribuable ou le renseigner sur un point précis de sa déclaration.

4.5.1 Services de taxation du SPF Finances

De nombreux contribuables viennent dans les services de taxation du SPF Finances pour recevoir une aide au remplissage.

³³ En 2016, 13 % des ménages belges n'ont ainsi jamais eu accès à internet dans le ménage d'après la Direction générale Statistique, Statistics Belgium, *Utilisation des TIC auprès des ménages. Données détaillées concernant l'utilisation du PC, Internet, e-commerce, e-government auprès des ménages et des individus*, janvier 2017, <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/tic>.

³⁴ Dans beaucoup de bâtiments, les portes sont par ailleurs ouvertes plus tôt (8h30) et les derniers contribuables qui arrivent à 15h sont encore reçus au-delà de cette heure de fermeture (15h-16h).

³⁵ Pour rappel, un peu moins d'une déclaration sur cinq a été remplie par ce biais lors de l'exercice d'imposition 2016.

4.5.1.1 Infrastructures d'accueil

Les implantations des services du SPF Finances influencent nécessairement les possibilités d'accueillir les contribuables pour les aider à remplir leur déclaration. À cet égard, de nombreuses questions parlementaires ont relayé leurs inquiétudes quant à la fermeture de certains bureaux de taxation ou de recettes dans de petites agglomérations³⁶.

Concernant le niveau de service à offrir aux usagers, il faut que les bâtiments susceptibles de les recevoir disposent d'un service d'accueil, d'un accès pour les personnes à mobilité réduite et des moyens logistiques pour garantir de bonnes conditions en matière de confort, de temps d'attente et de facilitation des démarches. Le SPF Finances indique dans sa réponse qu'il essaie de libérer autant que possible de l'espace au rez-de-chaussée pour accueillir les visiteurs.

La création de onze infocenters le 1^{er} septembre 2017 va dans le sens d'une amélioration de l'accueil des contribuables³⁷. Comme le SPF Finances le précise dans sa réponse, leur but est d'offrir un service de qualité pour toutes les administrations du SPF avec un accueil performant. Ces infocenters sont installés dans les plus grands bâtiments du SPF, qui sont facilement accessibles à tous les visiteurs, y compris aux personnes à mobilité réduite.

Le SPF Finances précise encore qu'un groupe de travail sur l'accessibilité des bâtiments a été mis en place au département Logistique. Il formule des recommandations afin d'accroître l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

4.5.1.2 Monitoring de l'accueil

Les contacts dans les centres de taxation commencent à être monitorés dans le cadre du plan d'administration 2017 de l'AGFisc, et des informations sont à présent disponibles quant au nombre de déclarations remplies dans les différents centres.

Malgré ces progrès, la Cour des comptes constate des carences dans le monitoring de l'aide apportée dans les services de taxation. Ainsi, les données recensées sur le nombre de visites et sur le temps d'attente ne sont pas exhaustives (certaines données sont incomplètes pour certains centres). Outre ces informations quantitatives, la Cour des comptes préconise de récolter des données plus qualitatives sur les motifs des interactions. Leur analyse

³⁶ Chambre, 28 juin 2017, CRABV 54 COM 697, question n° 19 172 du député S. Crusnière au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, sur le déménagement des bureaux des contributions et du cadastre de Waremme, p. 2-3 ; Chambre, 16 février 2017, CRABV 54 PLEN 158, questions jointes des députés R. Deseyn n° P1855 et A. Top n° P1856 au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, sur les permanences au SPF Finances, p. 22-24 ; Chambre, 1er février 2017, CRABV 54 COM 582 questions jointes des députés P.-O. Delannois n° 15875 et G. Gilkinet n° 16147 au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, sur le centre des finances de Ath, p. 9-10 ; Chambre, 18 octobre 2016, CRIV 54 COM 582, p. 14-16 question n° QO 13055 de la députée I. Poncelet au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale sur le transfert des services du SPF Finances de Saint-Hubert vers Neufchâteau et Bertrix, p. 276-278 ; Chambre, 9 mars 2016, QRVA 54 069, question n° 851 du député P. Goffin au ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale sur l'avenir de l'implantation du SPF Finances à Waremme, p. 95.

³⁷ Ces infocenters sont situés à Anvers, Bruges, Gand, Hasselt, Louvain, Bruxelles, Charleroi, Liège, Mons, Namur et Neufchâteau. Contrairement à un service de taxation, on y aide tout contribuable, quel que soit son lieu de résidence (compétence nationale). Un contribuable peut donc profiter d'un déplacement professionnel ou privé pour se rendre dans l'infocenter de son choix.

permettrait sans doute de proposer d'autres solutions moins chronophages pour l'utilisateur et moins coûteuses pour l'administration dans certains cas.

Dans sa réponse, le SPF Finances annonce qu'un outil de ticketing plus performant a récemment été développé. Il permet un monitoring permanent et cohérent des interactions. Il s'appliquera dans un premier temps dans les onze infocenters avant de s'étendre à l'ensemble des bâtiments. Le SPF ajoute que des négociations sont également prévues afin d'acquiescer un nouvel outil CRM (*Customer Relationship Management*) qui permettrait, pour l'aide en face à face, de déterminer les raisons des déplacements des contribuables.

Les données relatives au temps d'attente sont disponibles dans une dizaine de grands bâtiments qui sont en général déjà équipés d'un système de ticketing. Le temps d'attente moyen varie très fortement. En juin 2017, il était ainsi relativement court à Anvers (15') et Louvain (25'), mais dépassait deux heures à Mons (2 h 05), Gand (2 h 30) et Bruxelles-rue des Palais (2 h 36). Ces moyennes sont par ailleurs une estimation basse du temps d'attente. Le plus souvent, les tickets sont en effet distribués à l'entrée dans le bâtiment. Les temps d'attente moyens ne tiennent donc pas compte du temps passé à attendre à l'extérieur.

La Cour des comptes estime que le temps d'attente est excessif. L'administration devrait s'organiser pour le réduire et fixer des objectifs quantitatifs en ce sens. La mesure même du temps d'attente devrait par ailleurs être revue pour refléter la situation réelle vécue par les usagers.

La réduction du temps d'attente ne passe pas nécessairement par une augmentation des effectifs affectés à l'aide au remplissage. Les statistiques récoltées dans la dizaine de grands bâtiments précités révèlent qu'un certain nombre de contribuables viennent pour des transactions très courtes, qui ne justifiaient peut-être pas un déplacement (par exemple, parce qu'ils ont reçu une proposition de déclaration simplifiée et n'ont pas compris qu'ils ne devaient entreprendre aucune démarche). C'est dans ce cadre qu'une analyse précise des motifs des transactions se justifie pleinement afin de diminuer éventuellement leur nombre et, par conséquent, le temps d'attente des visiteurs.

Après avoir récolté et analysé les données relatives à la charge de travail de ses agents, le SPF Finances devrait par ailleurs examiner la possibilité d'organiser une mobilité interne temporaire du personnel pour soulager les centres où l'affluence est la plus forte.

Dans sa réponse, le SPF Finances précise que, durant la campagne d'aide au remplissage 2017, de nouvelles méthodes d'organisation ont été testées dans des centres pilotes. Ainsi, à Bruxelles, un système de tickets d'accès a été développé pour limiter le temps d'attente. Les contribuables pouvaient prendre un ticket leur permettant de se représenter à une date ultérieure, dans une tranche horaire déterminée. Vu le succès rencontré, cette méthode sera étendue à la majorité des centres en 2018 et le système de ticketing sera encore amélioré. La capacité d'accueil du jour sera fixée, afin d'informer rapidement le public présent du temps d'attente ou de l'impossibilité de le recevoir le jour même. Le citoyen qui ne pourra pas être reçu – ou qui ne pourra pas attendre – prendra rendez-vous : il recevra un ticket pour se présenter un jour précis dans une tranche horaire définie. Il aura donc la certitude d'être reçu, avec peu ou pas de temps d'attente.

4.5.1.3 Aspects informatiques

Enfin, des problèmes informatiques se posent chaque année, empêchant les fonctionnaires d'accomplir leurs tâches. Tax-on-web fonctionnaire est, durant plusieurs jours par an, tantôt lent, tantôt même indisponible. Suite à des problèmes répétés, il a été proposé aux directeurs de centre de remplir les déclarations sur papier en cas d'incident. La procédure préconisée allonge néanmoins le temps d'attente. Si le contribuable ne dispose pas de tous les documents, il devra en outre signer une déclaration incomplète avec la mention « *D'accord pour ajouter les données et éléments dont dispose le SPF Finances* ». La Cour des comptes estime que cette procédure fait perdre au contribuable la maîtrise de sa déclaration. Le contribuable ne peut, en particulier, pas s'assurer que les informations détenues par le SPF Finances sont complètement exactes.

4.5.2 Communes

Pour offrir une aide au remplissage géographiquement proche des usagers, l'AGFisc a développé une collaboration utile avec les communes où des permanences sont organisées à l'initiative de celles-ci.

En 2017, 501 endroits répartis dans 466 communes ont ainsi accueilli des contribuables³⁸ (pour un total de 1.455 permanences). Le nombre de contribuables aidés y est comptabilisé manuellement. Sur cette base, 167.827 déclarations y auraient été remplies en 2017. Les raisons précises des visites des contribuables (quel type d'aide pour quel type de déclaration) ainsi que le temps d'attente ne sont toutefois pas monitorées.

Dans les communes où des séances ont été organisées l'année précédente, elles sont en général reconduites d'année en année. Dans les autres, cela se fait en fonction des demandes des communes au SPF si toutes les conditions sont réunies (matériel, sécurité, accès internet, salle d'attente...). Les communes sont en effet tenues de mettre à disposition du SPF Finances « *un local convenable [...] pour les séances qu'exigent, par intermittence, l'établissement et la perception des impôts directs* »³⁹. Le SPF Finances, de son côté, met ses fonctionnaires à la disposition de la commune pendant la période de remplissage des déclarations IPP.

Le SPF Finances indique que le nombre d'agents est déterminé en fonction du nombre de déclarations remplies les années précédentes ou, à défaut, par le fonctionnaire du bureau de taxation local selon son expérience. Les horaires sont fixés en concertation avec les communes. Le SPF Finances indique cependant ne pas toujours être en mesure de fournir le nombre d'agents demandés, ce qui explique les longues files dans certaines communes.

Enfin, les problèmes informatiques évoqués dans le cadre des centres de taxation ont, bien évidemment, également une incidence sur l'aide au remplissage organisée dans les communes.

4.5.3 Centres commerciaux (SOS Impôts)

En 2017, 18 permanences de SOS Impôts ont été réparties entre 6 samedis et 16 centres commerciaux. Elles ont mobilisé 136 agents.

³⁸ Cela s'explique par le fait que, dans certaines communes, des séances sont organisées en différents endroits.

³⁹ Article 127, 4°, de l'arrêté royal d'exécution du code des impôts sur les revenus 1992.

Le SPF Finances indique qu'il est difficile de trouver des experts pour les SOS Impôts vu la diminution du personnel dans les services IPP et la priorité donnée à l'accueil des contribuables dans les bureaux de taxation et les permanences communales. Dans ce contexte, il a été décidé de ne plus organiser les SOS Impôts le vendredi depuis 2015.

Sur la base d'une comptabilisation par les fonctionnaires, on peut dénombrer 6.921 contribuables aidés en 2017, contre 5.929 en 2016. Les temps d'attente et les motifs d'interaction ne sont pas monitorés.

Un rapport d'évaluation est établi chaque année. La Cour des comptes constate que le nombre et l'ampleur des problèmes répertoriés dans ce rapport ont tendance à diminuer. Les problèmes logistiques décelés en 2015⁴⁰ et ceux liés au nombre parfois insuffisant d'experts présents ont été résolus en partie en 2016. Malgré ces améliorations, le rapport 2016 relève encore un nombre insuffisant d'agents dans un centre commercial et quelques problèmes logistiques importants (manque de PC pour les premiers SOS impôt, connexion internet insuffisante dans quelques centres commerciaux, bureaux trop exigus, imprimantes non fonctionnelles...).

⁴⁰ PC/imprimantes qui ne fonctionnent pas, problème de connexion internet, espace trop exigü pour le nombre de contribuables qui attendent, chaises inconfortables et tables minuscules, difficultés d'accès à l'application...

CHAPITRE 5

Pilotage de l'aide au contribuable

À côté des différents canaux d'aide proposés, une gestion intégrée de la relation à l'utilisateur nécessite que l'organisation analyse et prenne en compte les besoins des différents types d'utilisateurs, examine leur satisfaction et évalue la prestation de services, de manière à l'adapter si nécessaire.

5.1 Analyse et prise en compte des besoins des usagers

Afin d'offrir une prestation de services adaptée, l'administration doit connaître l'ensemble de ses groupes cibles et prendre en compte les besoins spécifiques de ces catégories d'utilisateurs.

Faute d'identification préalable et assez précise des usagers (potentiels) et de leurs besoins, elle risque de s'engager dans des projets peu efficaces et inutilement coûteux. Ce fut le cas lors du développement, fin 2014, d'un projet-pilote d'infocentre mobile dans un arrondissement. Dans le contexte de la centralisation des services et de la fermeture subséquente de certains bureaux de taxation, l'intention était d'organiser une permanence d'un demi-jour par semaine dans des communes rurales peu desservies par les transports en commun, en dehors de la période de remplissage des déclarations IPP. Les résultats du monitoring ont été décevants : 89 contribuables ont été reçus durant 66 permanences. L'AGFisc a également constaté après coup que les questions posées auraient en général pu trouver réponse via internet ou le centre de contact. Organisée hors période de remplissage des déclarations IPP, cette initiative n'avait, aux yeux de la Cour des comptes, que peu de chances de succès.

Pour identifier et prendre en compte les besoins des différents groupes cibles, il peut être opportun d'associer d'emblée ces derniers au développement d'un nouveau processus. C'est dans ce contexte que des groupes de contribuables ont été consultés lors du développement de Tax-on-web. La Cour des comptes souligne les avantages importants d'un tel développement commun administration/utilisateurs, qui assure un gain d'efficacité et d'efficience. Ces contribuables ne sont malheureusement plus consultés pour les développements actuels de Tax-on-web.

Dans sa réponse, le SPF Finances précise que les nouvelles fonctionnalités de Tax-on-web sont testées par des agents du SPF qui n'ont pas participé à leur élaboration, de façon à poser un regard neuf sur celles-ci. Le SPF souligne que, techniquement, les délais de mise en production sont souvent très courts et ne permettent pas d'effectuer des tests utilisateurs dans de bonnes conditions. La mise sur pied d'un comité d'utilisateurs, que l'AGFisc pourrait consulter pendant ou après la période Tax-on-web, permettrait dès lors d'obtenir un retour d'information utile, en évitant ainsi les contraintes liées aux délais serrés de la période.

Pour la Cour des comptes, un comité d'utilisateurs serait très utile pour améliorer la qualité des processus directement adressés à des clients externes du SPF.

Il peut également être opportun de s'appuyer sur l'expertise et la collaboration d'intermédiaires. Des intermédiaires, tels qu'un comptable-fiscaliste, interviennent en effet parfois pour faciliter les démarches d'un assujéti à l'IPP à l'égard de l'administration fiscale. Ils sont eux-mêmes souvent représentés par des associations professionnelles qui peuvent défendre leurs intérêts auprès de différentes instances.

Pour un service public tel que le SPF Finances, s'appuyer sur ces organisations représentatives est essentiel : la Cour des comptes estime que c'est un canal privilégié pour obtenir, de manière synthétique et ordonnée, de l'information sur les besoins des usagers, pour fournir de l'information de manière ciblée et pour développer – de manière optimale pour les usagers – des actions en commun qui répondent aux missions de service public qui s'imposent à l'administration. Le forum national créé au niveau de l'AG Douanes et Accises⁴¹ constitue un exemple incitatif en la matière.

À cet égard, l'AGFisc devrait élargir ses collaborations avec des organisations représentatives des usagers. Alors qu'elle organise depuis 2013 des réunions trimestrielles avec des représentants des instituts des professionnels du chiffre, il manque des collaborations avec des associations représentatives de contribuables, notamment d'usagers faibles. Le recours à des experts du vécu⁴² pourrait s'avérer utile.

Dans sa réponse, l'administration estime que, vu le grand nombre d'associations existantes, il n'est pas aisé de trouver des interlocuteurs représentatifs avec qui développer une collaboration qui permettrait de déterminer les besoins spécifiques des différents types de public. Cette problématique n'est pas négligée pour autant.

Enfin, pour identifier et prendre en compte les besoins des usagers, l'administration devrait impérativement identifier et analyser davantage les interactions qu'elle a avec les usagers. Elle devrait en particulier déterminer les raisons précises qui les poussent à la contacter (quel problème spécifique dans la déclaration IPP, par exemple).

Dans sa réponse, le SPF Finances signale qu'une analyse est menée afin de mieux comprendre l'écart digital, c'est-à-dire les motifs qu'ont les usagers de ne pas utiliser les canaux digitaux. Cette analyse se fait sur la base des données disponibles sur le profil des usagers, d'entretiens avec les collaborateurs en front office ainsi que d'enquêtes sur un échantillon d'usagers des infocenters. Cet exercice se concentre sur cinq services de l'Administration générale de la perception et du recouvrement et de l'Administration générale de la documentation patrimoniale. Par la suite, les résultats pourront être extrapolés à d'autres services du SPF Finances, dont l'AGFisc. Le rapport final de cet exercice est attendu pour avril 2019.

⁴¹ Le forum national est une plateforme de concertation entre l'AG Douanes et Accises et les entreprises. Il existe depuis octobre 2009 et a fait l'objet d'un protocole en juin 2011 entre les pouvoirs publics (politique et administratif) et des fédérations d'entreprises.

⁴² La méthodologie de l'expert du vécu vise à améliorer l'accès aux droits sociaux fondamentaux en intégrant dans les services publics fédéraux la vision de personnes ayant vécu la pauvreté ou l'exclusion sociale.

5.2 Évaluation de la prestation de services et de la satisfaction des usagers

La charte pour une administration à l'écoute des usagers recommande d'évaluer régulièrement la qualité des services prestés, par le biais d'instruments internes de mesure et d'enquêtes de satisfaction. À défaut de telles évaluations, un service public risque de consacrer des ressources à des initiatives qui ne rencontrent pas les attentes des usagers.

5.2.1 Évaluation de la prestation de services

La Cour de comptes constate que les dispositifs mis en œuvre pour aider les contribuables à remplir leur déclaration n'ont pas fait l'objet d'une évaluation formelle, à l'exception des initiatives destinées aux sourds et malentendants et de l'évaluation annuelle de l'initiative SOS impôts. Au-delà, comme déjà évoqué (voir paragraphe 4.5), de nombreuses données manquent, empêchant un monitoring complet et l'évaluation des pratiques.

5.2.2 Évaluation de la satisfaction des usagers

Tous les deux ans depuis 2013, le SPF Finances fait analyser son image externe de façon approfondie. Malgré une légère amélioration depuis 2013, le SPF continue à être qualifié par l'ensemble des usagers de complexe, bureaucratique, froid et distant (et lourd pour les entrepreneurs et indépendants) avant des qualificatifs positifs tels que professionnel, correct et fiable. Les chiffres de ces enquêtes montrent, parmi d'autres informations, que le SPF a encore beaucoup de progrès à accomplir pour offrir une prestation de services de qualité, qui satisfasse la grande majorité de ses usagers⁴³.

Une enquête préparatoire a été réalisée en 2017 dans le cadre du *Customer Relationship Management*. Pour le groupe cible des particuliers et en lien avec la déclaration IPP, elle a notamment permis d'identifier que les citoyens qui utilisent les applications (surtout Tax-on-web) ont une perception plus positive du SPF que ceux qui ne le font pas et que les citoyens qui arrivent à trouver la bonne personne de contact au SPF sont en général très satisfaits du service rendu. Cette enquête identifie en revanche quelques lacunes persistantes dans la prestation de services, à savoir une structure et un langage complexe, un manque d'empathie et des appels téléphoniques qui restent sans réponse.

Enfin, plusieurs enquêtes de satisfaction ont été réalisées sur des matières spécifiques et devraient être répétées. En 2017, le SPF Finances a ainsi réalisé une enquête de satisfaction pour Tax-on-web, dont l'analyse des résultats est en cours⁴⁴. Elle constitue une bonne

⁴³SPF Finances, Mesure de l'image externe, Rapports internes 2013-2017.

⁴⁴ Dans sa réponse, le SPF Finances indique que les premiers résultats de l'enquête font état de 70 à 80 % d'avis favorables sur Tax-on-web.

pratique. Toutefois, des questions plus précises et la possibilité d'ajouter des commentaires permettraient d'identifier plus précisément les problèmes rencontrés par les usagers⁴⁵.

La Cour des comptes recommande de développer cette culture du retour d'information interne et externe au SPF Finances. Il est en effet essentiel pour recueillir des informations sur les préférences des usagers et leur niveau de satisfaction par rapport aux prestations offertes.

Dans sa réponse, le SPF Finances annonce un grand nombre de changements prévus sur les différents canaux dans le cadre du programme *Customer Relationship Management*. Dès que des adaptations seront apportées à un canal, une boucle de rétroaction (*feedback loop*) des usagers sera intégrée. Dans MyMinfin, il s'agira d'émoticônes et, dans certains cas, de la possibilité d'ajouter des suggestions. Pour la téléphonie, l'évaluation sera intégrée au serveur vocal interactif. Enfin, pour les interactions en face à face, un courriel sera envoyé après le rendez-vous.

5.3 Organisation du SPF

Le pilotage au sein du SPF Finances s'avère crucial pour développer une relation usager de qualité. À cet égard et malgré d'indéniables progrès, il conviendrait de disposer, au sein du SPF, d'un service dédié à la définition d'une politique d'orientation usager et à sa coordination, et de participer à une prestation de services coordonnée avec d'autres administrations publiques.

5.3.1 Disposer d'un service dédié à la définition d'une politique d'orientation usager et à sa coordination

Le SPF Finances accorde une attention croissante à la prestation de services, comme en témoigne notamment les nombreux engagements pris dans le cadre du contrat d'administration 2016-2018⁴⁶. À côté de ce contrat, les plans d'administration récents des administrations générales contiennent des engagements importants en la matière. Concernant plus précisément la déclaration IPP, plusieurs initiatives visant à aider les contribuables figurent ainsi dans le plan d'administration 2017 de l'AGFisc⁴⁷.

Conscient de l'importance de la prestation de services, le management a en outre créé dès 2009 le service Prestations de services multicanaux (PSMC) au sein du SPF Finances. Ce service devait notamment coordonner et gérer les canaux de prestations de services, évaluer

⁴⁵ Trois questions portaient sur Tax-on-web :

- Sur une échelle de 1 à 10, dans quelle mesure trouvez-vous qu'il est facile de soumettre votre déclaration de revenus via Tax-on-web ?
- Sur une échelle de 1 à 10, dans quelle mesure êtes-vous satisfait du contenu et des fonctions que comprend Tax-on-web ?
- Sur une échelle de 1 à 10, dans quelle mesure recommanderiez-vous Tax-on-web à des ami(e)s ou des collègue(s) ?

⁴⁶ Le contrat d'administration contient des accords auxquels souscrivent à la fois le SPF Finances et le gouvernement fédéral, représenté par le ministre des Finances. Dans ce contrat, plusieurs parties ont trait à la relation de service (par exemple, la partie 7 Mettre l'information à disposition, la partie 13 CRM et la partie 15 Digitalisation).

⁴⁷ Ce plan comprend notamment des initiatives en vue d'étendre le pré-remplissage dans Tax-on-web, des initiatives en vue d'améliorer les assistants existants et d'en créer d'autres, l'extension des initiatives existantes à destination des sourds et malentendants et le lancement d'une enquête de satisfaction à propos de Tax-on-web.

la prestation de services au regard des besoins des divers groupes cibles et informer les citoyens en matière de prestation de services.

La Cour des comptes a néanmoins constaté que ce service ne s'occupe plus maintenant que du centre de contact. Dans ce contexte, les administrations générales et plusieurs services transversaux sont chargés de définir et de gérer conjointement les différents aspects de la relation à l'utilisateur au sein du SPF Finances.

L'absence d'un service qui coordonne au moins les initiatives en matière de prestation de services empêche de tirer parti de possibles synergies. L'administration est d'ailleurs consciente de ce défaut, puisque, dans le plan stratégique de communication 2014-2017, une analyse des forces et faiblesses en cette matière avait identifié une concertation et une coordination non optimales, en raison d'une définition peu claire des rôles de chacun. Même si des formes de coopération existent entre les services, la Cour des comptes estime que cette analyse lucide reste d'actualité.

La Cour des comptes recommande donc qu'une instance directrice et coordinatrice soit désignée pour définir et gérer la politique de relation à l'utilisateur ou que le service PSMC exécute les missions qui lui ont été confiées. Cet organe doit notamment définir les objectifs à atteindre et les instruments de mesure de leur réalisation, spécifier les groupes cibles et déterminer les stratégies de prestations de services et leur priorité. Cette recommandation rejoint celle de l'OCDE qui, à partir des expériences fiscales de treize pays, souligne la nécessité d'avoir un organe qui définisse la stratégie pour la prestation de services de l'ensemble du SPF⁴⁸. La Cour des comptes préconise en outre que les compétences et responsabilités de tous les services impliqués dans l'exécution de cette politique soient clairement définies. Il conviendra de profiter de cette occasion pour mettre fin à l'anomalie de l'absence de base réglementaire du service CSC⁴⁹.

Dans sa réponse, le SPF Finances précise qu'il est prévu de reprendre les tâches transversales liées à la prestation de service (stratégie, processus, questionnaires, outils, données...) dans un seul service du président du comité de direction dédié à cette problématique.

5.3.2 Utiliser les compétences d'autres administrations publiques pour offrir une prestation de service complète et de qualité

Le SPF Finances peut jouer un rôle important en initiant des partenariats avec d'autres services publics ou en répondant favorablement aux projets qu'ils proposent. Cette collaboration s'avère nécessaire au vu de l'impératif de la collecte unique des données, mais aussi en vue de produire des économies d'échelle sur certains services offerts au public.

À cet égard, la Cour des comptes a déjà évoqué la collaboration avec les communes dans le cadre du remplissage de la déclaration IPP dans un chapitre précédent (point 4.5.2).

⁴⁸ OCDE, *Managing Service Demand. A Practical Guide to Help Revenue Bodies Better Meet Taxpayers' Service Expectations*, Éditions OCDE, Paris, 29 juillet 2013, www.oecd.org.

⁴⁹ Le service Coordination stratégique et Communication a été créé par l'arrêté royal du 3 décembre 2009 organique des services autres qu'opérationnels du SPF Finances mais cet arrêté a été abrogé par l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du SPF Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires. Ce dernier arrêté ne reprend plus le service CSC parmi les services autres qu'opérationnels.

Elle note par ailleurs que le SPF Finances a déjà fait appel à plusieurs reprises aux services de la Direction générale Développement de l'organisation et du personnel, dépendant désormais de BOSA (SPF Stratégie et Appui). Elle propose, à l'intention des organisations fédérales, une offre globale et transversale de services pour développer une orientation client adaptée à leurs missions. La Cour des comptes recommande au SPF Finances de poursuivre dans cette voie et de profiter de l'expertise et des moyens matériels offerts, notamment en matière d'enquêtes externes qui peuvent être organisées et financées par BOSA.

Enfin, la régionalisation de certaines compétences fiscales a complexifié les règles pour beaucoup d'usagers, tant au niveau normatif (Quelle loi (nouvelle) trouve à s'appliquer pour moi ?) qu'organisationnel (Quel niveau de pouvoir est compétent et à quelle administration dois-je m'adresser ?). Dans ce contexte, il est souhaitable que des synergies se créent entre les administrations afin d'offrir une information fiscale adéquate. Or, à titre d'exemple, la Cour des comptes a constaté, que le site internet du SPF Finances présente une information très parcellaire et non structurée sur le partage des compétences fiscales ou sur les administrations régionales.

À la suite de la sixième réforme de l'État, le SPF Finances a par ailleurs pris l'initiative de réunir plusieurs représentants de ses services et des administrations fiscales des entités fédérées. Une réunion a été organisée le 20 novembre 2014, au cours de laquelle certains projets ont été évoqués. Ces projets n'ont pas été concrétisés à ce jour. La Cour des comptes engage le SPF Finances à poursuivre les efforts déjà entrepris afin qu'une collaboration efficace entre les entités ayant des compétences fiscales puisse optimiser la prestation de services offerte à l'ensemble des usagers.

CHAPITRE 6

Conclusions et recommandations

Le SPF Finances accorde une attention croissante à la relation qu'il entretient avec l'utilisateur. En matière d'aide au remplissage de la déclaration à l'impôt des personnes physiques (IPP), cette attention s'est traduite par le développement et la mise à disposition de multiples canaux de services à destination des contribuables.

Le développement de la proposition de déclaration simplifiée, les améliorations apportées à Tax-on-web citoyen et l'aide proposée aux contribuables en face à face, par téléphone ou par courriel constituent autant de services appréciables.

La Cour des comptes recommande de poursuivre ces initiatives et, en particulier, les efforts pour accroître encore le nombre de propositions de déclaration simplifiée (31,6% des déclarations pour l'exercice d'imposition 2016) et faciliter le remplissage des déclarations dans Tax-on-web citoyen (22,6% des déclarations pour l'exercice d'imposition 2016).

Les efforts du SPF se heurtent à la complexité de la législation fiscale, qui se traduit par un nombre très important de codes dans la déclaration IPP. Cette complexité a été récemment accrue par le transfert de compétences fiscales aux régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

En outre, l'offre de services à travers divers canaux, bien qu'abondante, est source de plusieurs problèmes. En particulier, le temps d'attente avant d'obtenir une réponse par courriel ou par téléphone ou avant d'obtenir une aide en face à face peut s'avérer trop long. Le temps d'attente maximum pour obtenir une réponse du centre de contact peut être considérable, avec un maximum de 46'46" en juin 2017 et de 51'35" en juillet 2017. Dans certains centres de taxation, le temps d'attente moyen a dépassé deux heures à Mons (2 h 05), à Gand (2 h 30) et à Bruxelles-rue des Palais (2 h 36) en juin 2017.

La Cour des comptes recommande au SPF Finances d'identifier et d'analyser précisément les raisons qui poussent les contribuables à le contacter afin d'améliorer l'accessibilité de ses services. Le SPF pourrait ainsi déterminer si certaines interactions ne peuvent pas être remplacées par une aide plus didactique via un autre canal, en particulier la vidéo. La Cour des comptes recommande également d'examiner la possibilité d'organiser une mobilité interne temporaire du personnel pour améliorer la performance des centres où l'affluence est la plus forte en période de remplissage des déclarations IPP.

La Cour des comptes a également constaté que la mise à jour des informations fiscales, particulièrement du commentaire des impôts sur les revenus, n'est pas assez réactive. Elle recommande que ces mises à jour aient lieu suffisamment rapidement pour que l'utilisateur puisse prendre en compte les nouvelles dispositions et leur interprétation appropriée dans ses démarches.

Par ailleurs, la lisibilité des informations fiscales, de la déclaration IPP elle-même et des documents qui l'accompagnent peut encore être largement améliorée.

La Cour des comptes recommande d'associer davantage les usagers et les associations représentatives d'usagers au développement des canaux de service et d'améliorer et d'intensifier l'évaluation de leur satisfaction sur le déroulement de l'interaction avec l'administration fiscale.

Enfin, la prestation de services devrait être encadrée par des normes. À ce stade, elles sont disséminées et parfois peu compatibles dans leur détail. Dans un souci de simplification et d'uniformisation, la réglementation devrait préciser des normes de bonne gestion de la relation à l'usager des services publics fédéraux. Une fois établies, le SPF Finances devrait compléter ces normes à partir de ses propres interactions avec les usagers.

Dans sa réponse, le SPF Finances annonce un certain nombre d'améliorations en cours ou futures (réforme du centre de contact, programmation d'enquêtes mystère au sein de ce dernier, développement d'outils de ticketing plus performants, mise en place d'un processus d'évaluation continue des services...). La Cour des comptes évaluera la mise en œuvre de ces engagements dans deux ans.

Le tableau suivant énumère les recommandations de la Cour des comptes et précise l'autorité susceptible de les mettre en œuvre.

| Recommandations | | Autorité responsable | Points du rapport |
|--|--|----------------------|-------------------|
| Normes d'une bonne relation à l'usager | | | |
| 1 | Élaborer une charte de l'usager des administrations fiscales, qui définit les droits et obligations des usagers, dans laquelle le SPF prend des engagements précis sur la prestation de services fournie | SPF Finances | Chapitre 2 |
| 2 | Décliner cette charte de l'usager des administrations fiscales selon les administrations générales, pour préciser, en fonction des différents processus-métiers, la prestation de services que l'administration générale concernée s'engage à offrir à ses usagers | | |
| Principaux canaux d'aide au remplissage de la déclaration IPP | | | |
| Proposition de déclaration simplifiée et Tax-on-web citoyen | | | |
| 3 | Poursuivre le développement de la proposition de déclaration simplifiée (PDS) en mettant l'accent sur la compréhensibilité de la démarche afin d'éviter d'inutiles demandes ultérieures de la part de l'usager | SPF Finances | 4.1 |
| 4 | Poursuivre la collecte de données utiles au préremplissage des déclarations IPP | | 4.2 |
| Centre de contact | | | |
| 5 | Faire exécuter régulièrement des évaluations externes des services offerts par le centre de contact (comme celle effectuée en 2012) | SPF Finances | 4.3 |

| | | | |
|--|--|--------------------------|-----|
| 6 | Améliorer l'accessibilité téléphonique et la rapidité de réponse du centre de contact et se fixer en ce domaine des normes suffisamment ambitieuses, comparables à celles attendues dans des organismes semblables (par exemple, 80 % de réponses dans les 40 secondes) | | |
| 7 | Pallier à court terme le manque d'effectifs au centre de contact en comparaison avec les besoins évalués de manière objective | | |
| 8 | Améliorer le délai de réponse aux questions traitées en back office : 30 jours civils semblent être un délai raisonnable qui peut être tenu | | |
| 9 | Fournir aux agents du centre de contact toute l'information utile, adaptée à leurs besoins particuliers et validée par les services techniques compétents, afin qu'ils puissent répondre rapidement et précisément aux questions posées | | |
| 10 | Poursuivre une réflexion, à partir de l'analyse comparative des pratiques, sur l'opportunité de modifier la disponibilité téléphonique du centre de contact, et de l'étendre notamment à une plage horaire le samedi ou en soirée | SPF Finances | 4.3 |
| 11 | Évaluer de manière plus systématique, en interne, la qualité des informations fournies et de l'interaction avec l'utilisateur | | |
| Information mise à la disposition des usagers | | | |
| 12 | Poursuivre la reformulation de la brochure explicative de la déclaration IPP pour la rendre lisible pour un non-spécialiste | SPF Finances | |
| 13 | Envisager de reformuler la déclaration IPP pour une présentation plus intuitive et plus claire | | |
| 14 | Envisager de réduire le nombre de codes de la déclaration IPP, notamment en simplifiant la législation | Législateur/SPF Finances | |
| 15 | Fournir à l'utilisateur, via la base de données Fisconetplus, une information exhaustive, mise à jour rapidement après des modifications légales ou réglementaires, et explicitée de manière claire quant à l'interprétation à lui donner ; mettre à la disposition des contribuables et des experts une synthèse exhaustive (c'est-à-dire pour tout article du CIR92) et à jour | SPF Finances | 4.4 |
| 16 | Poursuivre les efforts consentis pour une présence accrue dans les médias sociaux, notamment en développant davantage le canal vidéo | | |
| Aide en face à face | | | |
| 17 | Mettre en place un monitoring précis des interactions dans les services du SPF et les autres lieux (communes, centres commerciaux) à l'occasion de l'aide au remplissage de la déclaration IPP ; en particulier, recenser les motifs des | SPF Finances | 4.5 |

| | | | |
|----|---|--|--|
| | interactions afin d'analyser si certaines ne peuvent pas être évitées par une aide plus didactique via un autre canal | | |
| 18 | Mesurer systématiquement et de manière fiable le temps d'attente des contribuables et diminuer le temps d'attente excessif dans certains services d'aide au remplissage | | |
| 19 | Équiper les bâtiments susceptibles de recevoir des visiteurs d'un service d'accueil, d'un accès pour les personnes à mobilité réduite et des moyens logistiques pour accueillir les visiteurs dans de bonnes conditions | | |

Pilotage de l'aide apportée aux contribuables pour les aider à remplir leur déclaration IPP

Analyse des besoins des usagers

| | | | |
|----|--|--------------|-----|
| 20 | Associer davantage les usagers au développement d'un nouveau processus (par exemple, les nouvelles fonctionnalités sur Tax-on-web citoyen) ou d'une nouvelle brochure | | |
| 21 | Poursuivre la collaboration avec des associations d'intermédiaires et représentatives d'usagers, en l'étendant à de nouveaux partenaires, notamment à des organisations représentant des usagers faibles | SPF Finances | 5.1 |
| 22 | Recourir à des experts du vécu afin d'intégrer la vision de personnes ayant vécu la pauvreté ou l'exclusion sociale | | |

Évaluation de la prestation de services et de la satisfaction des usagers

| | | | |
|----|--|--------------|-----|
| 23 | Utiliser le monitoring pour évaluer la prestation de services | | |
| 24 | Améliorer et intensifier l'évaluation de la satisfaction des usagers sur le déroulement de l'interaction avec l'administration fiscale | SPF Finances | 5.2 |

Organisation du SPF Finances

| | | | |
|----|--|--|-----|
| 25 | Disposer d'un service dédié à la définition d'une politique d'orientation usager et à sa coordination | Législateur/Roi/SPF Finances | |
| 26 | Profiter autant que possible de l'expertise et des moyens matériels offerts par la SPF Stratégie et Appui, notamment en matière d'enquêtes externes, pour développer une orientation usager adaptée au SPF Finances | SPF Finances | 5.3 |
| 27 | Poursuivre les efforts déjà entrepris afin qu'une collaboration efficace entre les entités ayant des compétences fiscales, en particulier le pouvoir fédéral et les régions, puisse augmenter la qualité des services en matière d'information fiscale | SPF Finances /services publics régionaux | |



DÉPÔT LÉGAL

D/2018/1128/13

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
B-1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.courdescomptes.be