

FORUM SUR L'ADMINISTRATION DE L'IMPÔT : SOUS-GROUPE SUR LES SERVICES AUX CONTRIBUABLES

Projet de note d'information

**Dispositifs de transmission d'informations par des tiers
et déclarations fiscales préremplies :
approches adoptées par le Danemark et la Suède**

9 novembre 2007

Table des matières

	Pages
Synthèse	5-6
Introduction	7-10
I Les obligations déclaratives des contribuables — hier, aujourd’hui et demain	11-12
II Description des obligations déclaratives des tiers	13-17
III Contenu des déclarations émanant de tiers	18-19
IV Méthodes et calendrier de transmission des informations	20-21
V Traitement des informations communiquées	22-25
VI Présentation des informations contenues dans les déclarations fiscales aux contribuables	26-27
VII Maintenance et perfectionnement du système	28-29
VIII Conclusions	30

Tableaux

1	Déclarations de tiers et déclarations préremplies en 2006	10
2	Contenu indicatif des déclarations émanant de tiers	18
3	Le point sur l’utilisation des déclarations fiscales préremplies à l’usage des particuliers par les administrations fiscales nationales	31-32

Encadrés

1	L’approche traditionnelle de l’utilisation des déclarations émanant de tiers dans le régime de l’IRPP	8-9
---	---	-----

À PROPOS DU PRÉSENT DOCUMENT

La présente note d'information décrit les principales caractéristiques des dispositifs de transmission d'informations par des tiers mis en place au Danemark et en Suède pour étayer le système des déclarations d'impôt sur le revenu préremplies.

Présentation générale du Forum sur l'administration de l'impôt

Depuis sa création en juillet 2002, le Forum sur l'administration de l'impôt, organe subsidiaire du Comité des affaires fiscales (CFA) de l'OCDE, poursuit sa mission générale qui consiste :

à chercher à élaborer dans la concertation des réponses efficaces aux questions administratives actuelles et à conduire un dialogue exploratoire sur les questions stratégiques susceptibles d'apparaître dans le moyen et le long terme

Pour remplir sa mission, le Forum s'appuie sur deux sous-groupes spécialisés — à savoir le Sous-groupe sur la discipline et le Sous-groupe sur les services aux contribuables — réalisant un programme de travail fixé en commun par les pays membres.

Le Sous-groupe sur les services aux contribuables a été constitué pour offrir un forum aux économies membres afin de procéder à des échanges d'expériences et de connaissances en matière de service au contribuable, notamment en recourant aux technologies modernes. À ce titre, le Sous-groupe est chargé de :

- 1) contrôler périodiquement et faire rapport sur les tendances en matière de services au contribuable, en mettant en particulier l'accent sur le développement des services électroniques en ligne ;
- 2) examiner les moyens de promouvoir l'intérêt en faveur des services électroniques et leur utilisation par les administrations fiscales ;
- 3) examiner les moyens d'assurer la simplification et la cohérence administratives au niveau international ;
- 4) et assister, en tant que de besoin, les autres groupes du CFA. Au début de l'année 2005, il a été convenu qu'il fallait voir dans l'utilisation et la complexité croissantes des dispositifs faisant appel à des déclarations fiscales préremplies une évolution importante justifiant un examen plus approfondi au sein du Sous-groupe.

Avertissement

Les conditions dans lesquelles les administrations fiscales nationales gèrent leurs systèmes d'imposition sont très diverses. Les juridictions présentent des différences en ce qui concerne leur contexte politique et législatif, ainsi que leur pratique et leur culture administratives. Vouloir appliquer sur le terrain une approche normalisée de l'administration fiscale en tant que telle risque de n'être ni pratique, ni souhaitable.

Il convient d'interpréter les documents réunis dans la série « Orientations fiscales de l'OCDE » en songeant à cet aspect et de toujours mesurer pleinement les facteurs complexes qui ont déterminé une approche particulière lorsque l'on étudie les pratiques d'un pays donné.

Demandes et renseignements supplémentaires

Les demandes de renseignements concernant les questions soulevées dans la présente note d'information doivent être adressées à M. Richard Highfield (Division de l'administration fiscale et de l'impôt sur la consommation du CTPA), par voie électronique

Dispositifs de transmission d'informations par des tiers et déclarations fiscales préremplies – approches adoptées par le Danemark et la Suède

(Richard.highfield@oecd.org). On trouvera également plus de précisions sur l'utilisation des systèmes de déclaration fiscale dans la note du Forum intitulée « *Le recours aux déclarations de renseignements émanant de tiers pour aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations déclaratives – expériences des pays utilisant des déclarations fiscales préremplies à l'usage des particuliers* », publiée en mars 2006.

Synthèse

Ces dernières années, les pouvoirs publics de nombreux pays de l'OCDE ont redoublé d'efforts pour alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises et les particuliers du fait de la réglementation officielle¹. Aucun autre domaine n'a autant retenu leur attention que la fiscalité, les études menées dans nombre de pays ayant mis en relief la lourdeur de la charge administrative résultant de la réglementation fiscale, notamment pour les entreprises. Quoi qu'il en soit, les entreprises ne sont pas les seules à supporter ce fardeau, car les régimes d'imposition du revenu des personnes physiques (IRPP) passent pour être particulièrement complexes dans bien des pays et pour occasionner, de ce fait, une charge administrative considérable pour les particuliers.

Depuis une dizaine d'années, les administrations publiques de l'ensemble des pays nordiques procèdent à une refonte de leur régime d'IRPP en mettant en place des systèmes de déclaration fiscale préremplie. Comme son nom l'indique, la déclaration préremplie est préparée par l'administration fiscale à l'intention du contribuable, à partir des informations transmises par des tiers et des renseignements dont elle dispose par ailleurs. Fournir à un grand nombre de contribuables des déclarations remplies en intégralité ou en grande partie permet à l'administration fiscale de simplifier sensiblement les procédures qu'ils doivent suivre pour honorer leurs obligations déclaratives et, par là même, de réduire substantiellement le coût de la discipline fiscale.

Dans une note rédigée par le Forum en 2006², on a observé que les administrations publiques de la région nordique avaient considérablement développé leur système de déclaration fiscale préremplie et qu'en conséquence, les contribuables, le fisc et les pouvoirs publics en tiraient des avantages non négligeables. Cette note ne donne toutefois qu'une brève description du rôle joué par les dispositifs de transmission d'informations par des tiers dans le fonctionnement de ces systèmes de déclaration fiscale préremplie et n'aborde pas en détail les aspects plus pratiques de ces régimes.

Le contenu de cette note, qui puise dans l'expérience et les réalisations des administrations publiques danoise et suédoise, décrit les spécificités pratiques des dispositifs de communication de renseignements par des tiers qui sous-tendent leurs systèmes de déclaration fiscale préremplie. Il en ressort plusieurs points fondamentaux :

- Les progrès considérables réalisés concernant les dispositifs de préremplissage des déclarations fiscales ont grandement bénéficié du rôle moteur, de l'implication et du soutien de tous les échelons de l'administration.
- Les obligations déclaratives fixées par la loi devraient être suffisamment vastes et porter sur les principales catégories de revenus et de déductions, la totalité des déclarations devant être assorties d'un identifiant d'une grande fiabilité pour chaque contribuable.
- Il est impératif de transmettre en temps utile (c'est-à-dire dans le mois suivant la fin de la période d'imposition) des informations exactes sur support électronique, afin que les déclarations préremplies puissent être préparées à l'attention des contribuables dès la fin de l'année d'imposition.
- Des ressources adéquates doivent être investies par l'administration fiscale afin de former les tiers déclarants, les concepteurs de logiciels et les autres parties prenantes

¹ On trouvera une description plus détaillée des travaux menés par divers pays pour mesurer et réduire la charge administrative résultant de la réglementation fiscale dans « *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries* » (???? Insérer la date), également rédigé par le Forum sur l'administration de l'impôt.

² Voir « *Le recours aux déclarations de renseignements émanant de tiers pour aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations déclaratives – expériences des pays utilisant des déclarations fiscales préremplies à l'usage des particuliers* » (mars 2006).

à tous les aspects des obligations leur incombant dans le cadre du système de déclaration et de leur apporter son aide dans ce contexte.

- Des ressources internes suffisantes (ressources de traitement informatique et personnel chargé de valider les données) doivent être mises à disposition par l'administration fiscale pour que les informations reçues soient traitées systématiquement et avec rapidité.
- Pour mettre en place un système global de déclaration fiscale préremplie, il convient de mobiliser d'importantes ressources, de déployer des efforts considérables et de faire preuve d'une extrême persévérance sur un laps de temps relativement long. Néanmoins, les avantages que l'on peut en retirer, comme en témoigne l'expérience de pays comme le Danemark et la Suède, sont énormes et justifient sans contestation possible les investissements exigés.

Dispositifs de transmission d'informations par des tiers et déclarations fiscales préremplies : approches adoptées par le Danemark et la Suède

Introduction

1. Ces dernières années, les pouvoirs publics de nombreux pays de l'OCDE ont redoublé d'efforts pour réduire le coût de la discipline fiscale, ou en d'autres termes alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises et les particuliers du fait de la réglementation officielle³. Aucun autre domaine n'a autant retenu leur attention que la fiscalité, les études menées dans nombre de pays ayant mis en relief le coût élevé de la discipline fiscale résultant de la réglementation en la matière, notamment pour les entreprises. Quoi qu'il en soit, les entreprises ne sont pas les seules à supporter ce fardeau, car les régimes d'imposition du revenu des personnes physiques (IRPP) passent pour être excessivement complexes dans bien des pays et pour occasionner, de ce fait, une charge administrative considérable pour les particuliers.
2. Dans une quinzaine des 30 pays de l'OCDE, le régime de l'IRPP en vigueur impose généralement à tous les particuliers redevables de l'impôt de produire une déclaration fiscale annuelle⁴. Dans bon nombre d'entre eux, cette obligation, à laquelle s'ajoutent des obligations connexes comme le devoir de se soumettre à toute autre activité de vérification s'y rapportant et de s'acquitter des impôts déclaratifs, a pour effet de soumettre les contribuables à une charge administrative importante, compte tenu du nombre de ces obligations et de la complexité intrinsèque de la législation relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Un grand nombre de pays donnant actuellement la priorité à l'allègement du fardeau administratif, notamment dans le domaine fiscal, il est assez logique de s'intéresser au régime de l'IRPP pour déterminer la marche à suivre.
3. Une note rédigée par le Forum, publiée en mars 2006, contient une brève description des systèmes de déclaration d'impôt sur le revenu préremplie à l'usage des particuliers mis en place dans l'ensemble des pays nordiques^{5,6}. Dans plusieurs d'entre eux (comme le Danemark, la Norvège et la Suède), **les systèmes de déclaration fiscale préremplie ont considérablement évolué, à tel point que la plupart des contribuables redevables de l'IRPP reçoivent une déclaration préremplie complète**, tandis que les autres n'ont pour la majorité d'entre eux pratiquement rien à faire. En conséquence, la charge administrative pesant sur les contribuables particuliers a diminué de façon spectaculaire par rapport à la situation prévalant dans les régimes précédents.

³ On trouvera une description plus détaillée des travaux menés par divers pays pour mesurer et réduire la charge administrative résultant de la réglementation fiscale dans « *Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries* », également rédigé par le Forum sur l'administration de l'impôt.

⁴ Dans les 15 autres pays membres, la grande majorité des contribuables salariés ne sont pas tenus de produire une déclaration grâce aux mécanismes de retenue à la source, qui imposent aux employeurs de calculer l'impôt à acquitter sur une base progressive (connu sous le nom de retenues « cumulatives »). Les revenus d'intérêts sont généralement soumis à un mécanisme de retenue à la source à taux uniforme (l'impôt pouvant être définitif ou faire l'objet d'un crédit).

⁵ Voir « *Note d'information : Le recours aux déclarations de renseignements émanant de tiers pour aider les contribuables à s'acquitter de leurs obligations déclaratives – expériences des pays utilisant des déclarations fiscales préremplies à l'usage des particuliers* », du Forum sur l'administration de l'impôt (mars 2006)

⁶ Aux fins des travaux du Forum, les pays nordiques incluent le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.

4. La note du Forum indique également qu'outre les pays nordiques, un premier groupe restreint de pays (comme le Chili et l'Espagne) a mis en place des systèmes comportant une part de préremplissage, qu'un deuxième groupe a décidé, en principe, d'adopter ce concept, alors qu'un troisième étudie la faisabilité de sa mise en œuvre. En raison de l'intérêt croissant suscité par cette évolution et de la priorité accordée par les pouvoirs publics à l'allègement du fardeau administratif, le Forum a décidé à la fin de l'année 2006 qu'il serait utile de rédiger une nouvelle note axée sur les dispositifs de transmission d'informations par des tiers qui sous-tendent les systèmes de déclaration fiscale préremplie. La présente note est le fruit de ces travaux complémentaires. Compte tenu de l'analogie des mécanismes en vigueur, les enquêtes réalisées ont porté principalement sur deux pays comptant à leur actif une expérience et des réalisations considérables dans l'utilisation des déclarations préremplies (à savoir le Danemark et la Suède).
5. Le Secrétariat souhaite remercier les agents des administrations fiscales danoise et suédoise pour le précieux concours qu'ils lui ont apporté en lui transmettant les informations nécessaires à la rédaction de la présente note.

Methodologie et portée

6. Pour réaliser ce document, un guide d'entretien a été élaboré par le Secrétariat et utilisé pour interroger un certain nombre d'agents des administrations fiscales danoise et suédoise.
7. Il va sans dire que les dispositifs de transmission d'informations par des tiers dépendent dans une large mesure de la législation fiscale en vigueur et doivent être aménagés en fonction des modifications qui lui sont apportées. L'objectif consistait donc à recueillir un volume d'informations suffisant pour donner aux observateurs une vue d'ensemble du fonctionnement effectif de ces dispositifs dans les deux pays étudiés, des progrès réalisés jusqu'à ce jour, des facteurs de réussite déterminants et d'une partie des enseignements tirés.

Vue d'ensemble des systèmes de déclaration fiscale préremplie à l'usage des particuliers

8. Les systèmes de déclaration préremplie, à l'image de ceux qui sont appliqués aujourd'hui dans des pays comme le Danemark et la Suède, sont nés d'une idée simple, mais aux retombées significatives. À l'inverse de l'approche traditionnelle consistant à utiliser les informations communiquées par des tiers pour repérer les revenus non déclarés, comme on le verra à l'encadré 1, ces renseignements servent dans le cadre du préremplissage à communiquer aux contribuables les éléments dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs obligations déclaratives. Dans les pays nordiques, on adresse pour ce faire une déclaration fiscale préremplie à chaque contribuable. En d'autres termes, les informations sont utilisées pour aider les contribuables (lorsqu'ils en ont besoin) plutôt que comme moyen de coercition (après coup). Les conséquences de cette approche, en termes de réduction de la charge administrative, sont particulièrement importantes.

Encadré 1. L'approche traditionnelle de l'utilisation des déclarations émanant de tiers dans le régime de l'IRPP

Le régime de l'IRPP de la plupart des pays impose à des tiers déterminés, comme les employeurs et les établissements financiers, de communiquer à l'administration fiscale le détail des revenus versés aux particuliers (et, le cas échéant, des impôts retenus à la source) durant une année d'imposition.

Dans les pays où l'ensemble des contribuables sont tenus de produire une déclaration d'impôt en fin d'année, les informations communiquées par des tiers étaient généralement utilisées par l'administration fiscale pour vérifier l'exactitude des déclarations et identifier les non-déclarants. La technologie a considérablement facilité ce processus. Néanmoins, compte

tenu du volume des informations à traiter et de l'obligation de les valider et de les rapprocher des déclarations fiscales, on procédait traditionnellement à ces activités de vérification une fois que l'ensemble des déclarations avaient été traitées, soit après établissement de l'impôt.

Dans les pays qui ont eu et ont encore recours à des mécanismes de ce type, l'utilisation des informations sur le revenu communiquées par des tiers a été d'une grande efficacité pour déceler les revenus non déclarés et a permis de recouvrer des sommes considérables d'impôt supplémentaires. Cette méthode de détection des cas d'inobservation de la réglementation génère en revanche une charge de travail accrue pour les administrations fiscales, puisque les incompatibilités signalées doivent être vérifiées une à une par les agents du fisc et les avis d'imposition être modifiés en tant que de besoin. Dans la pratique, il est fréquent que ce travail de vérification soit mené longtemps après la transmission au contribuable de l'avis d'imposition officiel, de sorte que le cycle global des opérations requises pour une année d'imposition donnée est assez long (soit jusqu'à trois ans).

Ce type de recoupement postérieur à l'établissement de l'impôt engendre également des coûts administratifs pour l'administration fiscale, et une charge administrative supplémentaire pour les contribuables et/ou leurs représentants. Il arrive parfois que cette conception de l'administration ne soit pas du goût des contribuables, ceux-ci ayant l'impression qu'ils s'étaient acquittés de leurs obligations fiscales pour l'année concernée et/ou qu'ils auraient dû être informés des revenus non déclarés lorsqu'ils ont produit leur déclaration.

9. Les principales caractéristiques des systèmes de déclaration fiscale préremplie en vigueur au Danemark et en Suède sont présentées succinctement ci-après et seront développées dans le corps de l'étude :

- La législation fiscale prévoit qu'un large éventail d'informations concernant les revenus, les déductions et les actifs des particuliers doivent être communiquées sur support électronique à l'administration fiscale par les tiers déclarants, peu après la fin de l'année d'imposition ; les tiers déclarants, tels que définis par la législation fiscale, doivent inscrire le numéro d'identification distinctif des particuliers avec lesquels ils sont en relations.
- Les informations reçues par l'administration fiscale sont traitées rapidement (c'est-à-dire validées et rapprochées des déclarations fiscales) et, associées à d'autres renseignements en sa possession, utilisées pour générer une déclaration préremplie pour chaque contribuable.
- Les déclarations préremplies sont adressées à chaque contribuable sur papier ; elles sont également disponibles sur Internet en version électronique, sous réserve de garanties adéquates de sûreté et de protection de la vie privée.
- Pour chaque contribuable, la déclaration indique les revenus connus, le montant et les sources des déductions et autres sommes calculées, ainsi qu'un calcul provisoire de l'impôt exigible. Les informations connues relatives aux actifs sont également mentionnées pour signaler d'éventuelles opérations impliquant des plus-values.
- Les contribuables souhaitant utiliser leur déclaration préremplie sont tenus de l'examiner et, au besoin, de fournir des informations supplémentaires permettant d'évaluer comme il se doit l'impôt dont ils sont redevables ; ces informations peuvent être communiquées par voie électronique (à l'aide de la déclaration disponible en ligne) ou sur papier.
- Les contribuables peuvent faire savoir qu'ils acceptent la déclaration préremplie par Internet, par téléphone, par SMS (en Suède) ou sur papier. Au Danemark, les contribuables ne sont pas tenus de réagir à l'envoi de la déclaration – en l'absence de réponse, la déclaration préremplie est présumée acceptée.

En 2006, 72 % environ des contribuables particuliers au Danemark ont reçu une déclaration pouvant être considérée comme « complète ». Selon les estimations, ce chiffre varie de 60 % à 65 % pour la Suède.

- Les renseignements fournis par les contribuables sont utilisés pour finaliser le calcul de l'impôt dont ils sont redevables et chacun d'eux est informé du résultat final. Le cas échéant, le remboursement du trop-perçu d'imposition est automatiquement crédité sur le compte bancaire du contribuable.
- Au Danemark, tous les contribuables disposent d'un « dossier numérique » en ligne, qui leur permet d'accéder à leurs déclarations, et à celles des tiers s'y rattachant, à leurs reçus fiscaux et à leurs règlements, ainsi qu'aux renseignements concernant leurs biens. La Suède donne également aux contribuables la possibilité d'accéder à leurs déclarations et à celles des tiers sur l'Internet, mais pas par l'intermédiaire d'un portail de l'administration fiscale comme c'est le cas au Danemark.

10. Le tableau 1 ci-dessous présente quelques statistiques générales pour le Danemark et la Suède qui rendent compte de la portée et du niveau d'automatisation des dispositifs de communication d'informations par des tiers.

Tableau 1 : Déclarations de tiers et déclarations préremplies en 2006

Pays	Nombre de déclarations de tiers reçues	Déclarations transmises par voie électronique	Nombre de contribuables particuliers	Contribuables recevant une déclaration préremplie	Déclarations fiscales non rectifiées
Danemark	67 millions	99.4 %	4.6 millions	100 %	72 %
Suède	80 millions	99.4 %	7.2 millions	100 %	60-65 %

11. Comme on le voit au tableau 1, l'administration fiscale de ces deux pays reçoit un volume substantiel de déclarations de tiers, presque exclusivement sous forme électronique. Sur les 80 millions de déclarations que reçoit la Suède, près des deux tiers concernent les revenus du capital, le reste se rapportant pour une bonne part aux salaires et aux retraites. Au Danemark, 11 millions de déclarations portent sur les salaires, de 6 à 7 millions sur les cotisations syndicales, 10 millions sur les retraites perçues et de 30 à 35 millions sur les revenus du capital. Le caractère complet des renseignements communiqués et l'utilisation du support électronique permettent aux administrations fiscales de fournir une déclaration fiscale préremplie à l'ensemble des contribuables particuliers. Bien que ne comportant pas le détail des revenus des travailleurs indépendants et des biens donnés en location, ces dispositifs de transmission d'informations sont néanmoins très complets. En 2006, 72 % environ des contribuables particuliers au Danemark ont reçu une déclaration pouvant être considérée comme « complète ». Selon les estimations, le chiffre correspondant s'échelonne entre 60 % et 65 %.

Et le recours aux systèmes de déclaration fiscale préremplie se développe rapidement

12. Même si la présente note s'intéresse principalement à différents aspects des systèmes de déclaration fiscale préremplie mis en place au Danemark et en Suède à l'intention des particuliers, on peut observer avec intérêt que ces systèmes connaissent un succès croissant, sans doute grâce aux avantages significatifs qu'ils procurent aux contribuables. On trouvera à l'annexe 1 une synthèse des dernières évolutions intervenues.

I. Les obligations déclaratives des contribuables — hier, aujourd'hui et demain

13. Au Danemark, tous les contribuables sont tenus de produire une déclaration fiscale depuis 1946. Une déclaration simplifiée a été introduite pour les contribuables ordinaires en 1982 et la première version de la déclaration préremplie en 1988. Une nouvelle législation, adoptée en 1988, permet aux contribuables de s'abstenir de répondre lorsqu'ils jugent la déclaration préremplie exacte et satisfaisante — procédure qualifiée d'« acceptation tacite ». Depuis 1994, une fonction de saisie manuelle permet de produire une déclaration par le biais d'un serveur vocal ou de l'Internet. En 2003, le dossier fiscal des particuliers a vu le jour, et les contribuables ont eu pour la première fois la possibilité de s'acquitter de leurs impôts en ligne.
14. En Suède, il est obligatoire de produire une déclaration d'impôt depuis 1903. La première déclaration fiscale véritablement simplifiée a été mise en place en 1987 et, en 1995, quelques contribuables particuliers ont eu accès à la première version de la déclaration préremplie. De 1996 à 2002, de nouvelles améliorations ont été apportées, dont l'aboutissement aura été l'introduction de la deuxième version de la déclaration préremplie en 2003. Actuellement, on s'emploie principalement à encourager les contribuables à utiliser les mécanismes de déclaration par voie électronique (Internet, téléphone, SMS). Un projet de loi prévoyant un mécanisme d'« acceptation tacite » des données préremplies figurant sur la déclaration, semblable à celui du Danemark, est actuellement à l'étude, mais il faut encore surmonter certains obstacles juridiques pour qu'il devienne réalité.
15. Ces tentatives concluantes de simplification du processus de déclaration fiscale obéissent à un objectif stratégique global défini pour le secteur public, consistant à faciliter l'accès pour les usagers et à diminuer le coût en modernisant et en simplifiant les règles et procédures applicables. L'approche danoise, axée sur le service, s'est déclinée en plusieurs étapes, l'objectif étant dans un premier temps de rendre la tâche plus facile au contribuable, en adoptant une méthode permettant « d'assouplir les contraintes et de renforcer le service ». Ce souci du service a ensuite été amplifié et affiné, pour aboutir à la création d'un organisme entièrement tourné vers le service ayant pour mission première d'assurer aux contribuables une transparence et une maîtrise totales, et de mettre en place un guichet unique, leur permettant d'accéder depuis chez eux à des services en temps réel. À l'heure actuelle, les milieux politiques s'accordent à penser que la stratégie de l'administration fiscale visant à préremplir les déclarations — consacrant ainsi le concept de la « non-intervention » — est la plus indiquée, même s'il est vrai que des organismes tiers doivent fournir des informations détaillées. C'est ce consensus qui a permis d'obtenir ponctuellement un soutien en faveur d'une modification des textes législatifs visant à créer de nouvelles obligations déclaratives ou de changer les obligations existantes.
16. Dans le cas du Danemark, le processus de mise en place d'un système de déclaration fiscale préremplie a aussi été stimulé par la technologie, la stratégie adoptée consistant dans un premier temps à s'intéresser aux macroordinateurs et aux systèmes informatiques distribués, puis à se placer à la pointe de la numérisation et enfin à concevoir et déployer progressivement une architecture axée sur le service.
17. Alors même que la déclaration électronique était devenue une réalité, facilitant ainsi la tâche aux contribuables par rapport à l'utilisation du papier, elle n'était qu'un pis-aller aux yeux de l'administration fiscale danoise. Celle-ci considère en effet que l'impôt exigible peut être calculé pour tous les contribuables à partir des données communiquées sur support électronique par des tiers et que les contribuables doivent utiliser des services d'assistance en ligne. En définitive, on cherche à créer une société libérée des déclarations d'impôt, où la plupart des contribuables n'auront pas à se

préoccuper de produire un tel formulaire, l'ensemble des revenus imposables et des déductions fiscales étant automatiquement traités par le système lui-même.

II. Description des obligations déclaratives des tiers

18. L'efficacité des systèmes de déclaration préremplie dépend pour l'essentiel de la portée des dispositifs de transmission d'informations par des tiers qui les sous-tendent et de la communication des renseignements en temps utile à l'administration fiscale. Dès lors que l'administration fiscale est en possession d'informations complètes sur les revenus et les déductions des contribuables, et sur d'autres aspects de leur situation fiscale (comme les cessions d'actifs), elle dispose des données fondamentales requises pour établir méthodiquement la déclaration fiscale de chacun d'eux. La transmission en temps voulu des renseignements à l'administration fiscale représente un aspect secondaire, mais néanmoins capital, de ces obligations déclaratives, car elle permet de préparer les déclarations préremplies et de les envoyer aux contribuables peu après la fin de l'année d'imposition.
19. Comme on le verra dans cette partie, le Danemark comme la Suède ont considérablement progressé dans la mise en place de dispositifs complets de communication d'informations par des tiers et de délais acceptables pour l'ensemble des activités nécessaires afin de remettre une déclaration fiscale préremplie à chaque contribuable.

Parties spécifiques soumises à une obligation de déclaration

20. Le système danois de déclaration fiscale préremplie est défini au chapitre II de la Loi sur le contrôle fiscal. Les entreprises redevables de l'impôt et les organismes publics et privés versant des salaires à des personnes employées de façon régulière sont dans l'obligation de déclarer à l'administration fiscale le montant des salaires versés. Au Danemark comme en Suède, les employeurs doivent déclarer les salaires, y compris des avantages sociaux clairement définis. Dans les deux pays, ces avantages sociaux comprennent la valeur d'une voiture de fonction et d'autres avantages (logement (résidences secondaires dans le pays et à l'étranger), yachts, téléphones, redevance audiovisuelle, ordinateurs à usage personnel et prêts aux salariés, par exemple). Ces parties sont également tenues de déclarer les honoraires versés, en échange de leurs prestations, à des personnes qui aux termes de la loi ne sont pas des travailleurs indépendants, mais entrent dans la catégorie des travailleurs dépendants, comme les journalistes freelance.
21. L'obligation de déclarer les intérêts perçus par les contribuables, ainsi que les intérêts qu'ils ont versés au titre de leurs prêts immobiliers, a également une large portée et s'applique aux sociétés et établissements danois suivants :
- banques versant ou percevant des intérêts sur des dépôts, des obligations et des prêts ;
 - mutuelles d'épargne-logement et autres bénéficiaires d'une hypothèque ;
 - courtiers en valeurs mobilières, banques et autres établissements négociant des actions et des fonds communs de placement ;
 - sociétés proposant des paiements différés à leurs clients ;
 - sociétés proposant des prêts et des produits d'épargne à leurs salariés ;
 - juristes, pour certains clients ;
 - et toute entité capitalisant et versant des intérêts sur les indemnités dues.
22. En Suède, les obligations déclaratives concernant les intérêts perçus sont analogues à celles en vigueur au Danemark. S'y ajoute l'obligation, pour les personnes physiques gérant une société, de déclarer les intérêts liés aux produits et charges de l'entreprise.

23. Les fonds de pension et les banques des deux pays doivent fournir un relevé détaillé des cotisations d'assurance retraite et des abondements aux comptes d'épargne retraite. Au Danemark, les régimes de retraite privés doivent également être déclarés, de même que les plans de retraite liés à un employeur, même si les versements concernés sont soumis à la retenue à la source.
24. Au Danemark, les cotisations visant à garantir les indemnités de chômage et celles qui couvrent l'engagement professionnel et politique d'un syndicat doivent être déclarées par celui-ci. De même, les cotisations versées aux organismes professionnels en liaison avec une profession ou une société particulière doivent être signalées. Les compagnies d'assurance proposant des régimes privés garantissant le versement d'indemnités de chômage complémentaires sont tenues de déclarer les cotisations versées dans le cadre de ces dispositifs. Depuis peu, les organisations caritatives sont dans l'obligation de déclarer en détail à l'administration fiscale les dons qu'elles ont reçus, lui permettant ainsi de préremplir les déclarations en signalant, le cas échéant, les dons déductibles. En Suède, les syndicats doivent impérativement déclarer les cotisations et autres contributions versées par leurs adhérents à la caisse d'assurance chômage.
25. Dans ces deux pays, l'administration fiscale reçoit également des données sur les biens immobiliers des contribuables et sur leurs participations dans des sociétés cotées, ce qui leur permet de signaler les plus-values potentielles dans les déclarations préremplies (NB : à cette fin, les informations comme les ventes brutes de valeurs immobilières et mobilières et le nombre d'unités vendues, ainsi que le produit des ventes sont indiqués, et rapprochés des déclarations fiscales grâce à l'identifiant distinctif de chaque contribuable, élément incontournable de toutes les obligations de déclaration). En pareils cas, les contribuables qui optent pour la déclaration préremplie sont tenus de calculer et de mentionner les gains nets éventuels en rectifiant leur déclaration.
26. En bref, toutes les grandes catégories de revenus sont concernées, à l'exception de ceux des travailleurs indépendants et des biens donnés en location. En ce qui concerne les déductions, les obligations déclaratives portent généralement sur les cotisations de retraite, les cotisations syndicales, les cotisations à l'assurance-chômage et les intérêts sur les prêts hypothécaires résidentiels.

Fréquence des déclarations

27. En Suède, tous les tiers déclarants doivent transmettre les informations voulues le 31 janvier au plus tard, soit dans le mois suivant la fin de la période d'imposition concernée. Les autorités suédoises indiquent qu'en 2006, elles ont reçu et enregistré les 80 millions de déclarations de tiers requises au 10 février, date d'envoi des rappels aux retardataires. Elles précisent que les tiers déclarants peuvent proposer rectifications et ajouts à tout moment après l'expiration du délai fixé par la loi, mais de préférence avant le traitement informatique des déclarations préremplies – aux alentours du 5 mars de chaque année d'imposition – ou avant le début de tout autre processus utilisant également les informations communiquées (comme l'établissement de l'avis d'imposition).

L'efficacité des systèmes de déclaration préremplie dépend pour l'essentiel de la portée des dispositifs de transmission d'informations par des tiers qui les sous-tendent et de la communication des renseignements en temps utile à l'administration fiscale.....

En Suède, tous les tiers déclarants doivent remettre les informations voulues le 31 janvier au plus tard, soit dans le mois suivant la fin de la période d'imposition concernée

Au Danemark, tous les tiers déclarants doivent remettre les informations voulues le 20 janvier au plus tard, dans les 3 semaines suivant la fin de la période d'imposition concernée...

28. Au Danemark, tous les tiers déclarants doivent transmettre les informations voulues le 20 janvier au plus tard, soit approximativement dans les 3 semaines suivant la fin de la période d'imposition concernée. Toutefois, l'administration fiscale reçoit les corrections des données une fois par semaine jusqu'en avril et une fois par quinzaine jusqu'au début du mois d'octobre. Pour le dispositif de déclaration des salaires, la fréquence est encore plus élevée. Le fisc danois estime qu'entre 98 % et 99 % des corrections lui parviennent avant le 15 février.

Transmission d'informations : utilisation de dispositifs standard prédéfinis

29. En Suède, tous les dispositifs de transmission d'informations (soit 25 au total environ) sont normalisés : ils reposent sur une grille analogue, mais tiennent compte de la diversité des obligations déclaratives incombant aux tiers déclarants (ainsi, les employeurs doivent communiquer pour chaque salarié des données différentes, par exemple, de celles qui doivent être transmises par une banque pour chaque investisseur). De même, au Danemark, tous les dispositifs sont définis au préalable par l'administration fiscale.
30. Dans les deux pays, le contenu détaillé des déclarations correspondant à chacune des obligations déclaratives est déterminé par l'administration fiscale centrale. Dans la pratique, le fisc et les tiers déclarants collaborent étroitement pour prévenir et traiter rapidement tout problème créé par une modification des obligations déclaratives.

Identifier les nouveaux tiers soumis à une obligation de déclaration

31. Les représentants de l'administration fiscale des deux pays signalent l'existence de procédures administratives visant à faciliter l'identification des nouveaux tiers déclarants et des organismes dont les obligations peuvent avoir changé suite à des modifications de la loi.
32. Lorsqu'une entité s'inscrit pour la première fois auprès de l'administration fiscale, elle doit indiquer la nature et le type des activités qu'elle exercera. Ces informations permettent au fisc de déterminer la nature des obligations déclaratives s'appliquant vraisemblablement à l'entité et, partant, les informations et/ou les indications à lui fournir sur ses responsabilités en la matière.
33. Quand des modifications de la loi font évoluer les obligations déclaratives ou en introduisent de nouvelles, l'administration fiscale utilise son registre des tiers déclarants pour les informer des changements les concernant, généralement par courrier, courriel et/ou à l'occasion de communications organisées par le biais des associations professionnelles ou commerciales.
34. Lorsqu'une entité change d'activité et, de ce fait, doit s'acquitter d'obligations nouvelles ou modifiées, elle doit établir elle-même ses obligations au regard de la loi vis-à-vis de ses nouvelles activités et prendre spontanément les mesures qui s'imposent pour les honorer. Les entités confrontées à ce cas de figure doivent naturellement se rapprocher de l'administration fiscale pour obtenir des indications officielles sur leurs responsabilités.

Des programmes spécifiques pour les principaux tiers déclarants

35. Dans les deux pays, les agents du fisc confirment qu'un grand nombre de publications sont mises à la disposition des tiers déclarants pour les aider à remplir leurs obligations. Des mesures particulières sont prises pour ceux qui transmettent le plus de renseignements.

36. Les relations entre l'administration fiscale danoise et les entreprises, banques, fonds de pension et syndicats les plus importants – soit une centaine de fournisseurs de données – reposent sur la transmission d'informations complètes et une étroite collaboration. On trouve sur l'Internet une somme d'informations considérable sur les différents dispositifs de communication de renseignements, ainsi que des indications techniques détaillées ayant trait à des obligations déclaratives particulières. Des renseignements sont également communiqués aux associations représentant les banques et les fonds de pension en cas de modification des dispositifs et des procédures, ainsi qu'aux fournisseurs de données.
37. L'administration fiscale suédoise adopte une démarche analogue vis-à-vis des principaux tiers déclarants et organise chaque année, en juin, une réunion avec les plus grandes entreprises afin de leur expliquer les changements apportés à la législation et aux dispositifs de transmission d'informations pour l'année d'imposition à venir (soit 18 mois environ avant la date à laquelle ils doivent remettre leur déclaration). L'objectif premier de ces réunions est d'assurer que ces tiers disposent d'un délai suffisant afin de préparer leur dispositif pour l'année d'imposition suivante.
38. Les agents du fisc des deux pays soulignent qu'il est primordial d'entretenir de bonnes relations et de nouer des contacts personnels au sein du groupe des principaux tiers déclarants, car cela contribue énormément au bon fonctionnement du système dans sa globalité (notamment en ce qui concerne l'exactitude des informations et leur transmission en temps voulu).

Le rôle des concepteurs de logiciels dans le dispositif de transmission d'informations

39. Les concepteurs de logiciels du secteur privé apportent un soutien décisif aux dispositifs de communication de renseignements dans les deux pays.
40. Au Danemark, les logiciels de transmission de données sont conçus par des sociétés extérieures en étroite collaboration avec des experts de l'administration fiscale centrale. Lorsqu'un nouveau texte législatif impose de modifier un ou plusieurs systèmes, les concepteurs de logiciels sont consultés afin d'estimer les coûts de modification et de développement des systèmes en place. Ceux-ci sont localisés chez les concepteurs de logiciels, car c'est à eux qu'incombe leur exploitation et leur maintenance. En cas de problème, ils informent l'administration fiscale ; des mesures appropriées sont alors proposées, puis arrêtées. La validation manuelle des données communiquées est réalisée par l'administration fiscale.
41. En Suède, les concepteurs de logiciels contribuent de façon décisive à l'efficacité de la transmission d'informations. Une collaboration fructueuse a été instaurée avec les entreprises qui conçoivent des systèmes de déclaration des salaires pour les employeurs et les fonds de pension, notamment. Les déclarations concernant les revenus du capital s'effectuent généralement à l'aide de systèmes développés en interne, notamment dans le cas des banques et des courtiers. Depuis dix ans, l'administration fiscale suédoise a mis un programme à la libre disposition des tiers déclarants. Ce service est essentiellement utilisé par les petites entreprises ne comptant qu'une poignée de salariés et par les organisations caritatives, et occasionnellement par des tiers déclarants plus importants souhaitant effectuer des corrections. Le logiciel peut être commandé et téléchargé sur le site Internet de l'administration fiscale.

Assistance des entreprises nouvellement inscrites quant à leurs obligations déclaratives

42. L'information des nouvelles entreprises sur leurs obligations déclaratives se fait dans le cadre des réunions de présentation et des visites de services proposées par les administrations fiscales des deux pays. Des outils spécialisés sont également mis à la disposition des tiers déclarants non professionnels sous forme de spécifications détaillées rédigées par l'administration fiscale pour les programmes standard des micro-ordinateurs ou pour télécharger gratuitement un programme conçu par ses soins pour les déclarations émanant de tiers.

Contrôle du respect des obligations déclaratives et sanctions en cas d'infraction

43. Les deux administrations fiscales ont mis en place des programmes de contrôle afin de s'assurer que les tiers déclarants s'acquittent de leurs obligations. Cette activité de surveillance est exercée par le biais d'examen interne et de contrôles sur le terrain. Les premiers portent sur les renseignements détenus par l'administration fiscale et visent à déterminer si les informations communiquées sont cohérentes et semblent crédibles, alors que les seconds sont destinés à tester leur qualité et leur exhaustivité. Les agents du fisc n'ont pas pu fournir de données sur le nombre et les résultats de ces opérations et on a le sentiment que ces programmes sont d'une ampleur et d'une intensité relativement modérées, étant donné la très forte discipline observée pour tous les aspects des dispositifs de transmission d'informations après plusieurs années de gestion et de vigilance de la part des administrations fiscales.

44. Les sanctions peuvent jouer un rôle minime dans l'administration du dispositif de communication des renseignements, la priorité étant accordée à l'instauration d'une confiance mutuelle et à la volonté des administrations fiscales de trouver des solutions pratiques aux questions et aux problèmes de déclaration.

45. La législation suédoise ne prévoit pas de sanctions spécifiques en cas de non-déclaration par des tiers. La principale raison en est qu'on a toujours considéré qu'ils avaient eux-mêmes intérêt à effectuer des déclarations en règle, sans quoi leurs clients déposeraient des réclamations et, le cas échéant, s'adresseraient ailleurs. Ce raisonnement s'applique tout particulièrement aux informations relatives aux dépenses déductibles, mais les principaux dispositifs rendant compte simultanément du revenu imposable et de ces dépenses, on estime qu'ils donnent également une image fidèle des revenus.

46. La législation danoise prévoit l'imposition de sanctions sous forme de jour-amendes, de 60 EUR environ, courant jusqu'à réception des déclarations de tiers en souffrance. Selon les représentants de l'administration fiscale, cette disposition est rarement mise en œuvre et il est impossible d'appliquer une amende lorsqu'il n'y a pas d'impôt à recouvrer en parallèle. Les jours-amendes doivent être notifiés au tiers déclarant en infraction et sont annulés dès lors que les informations sont transmises avant finalisation de l'avis d'imposition.

III. Contenu des déclarations émanant de tiers

47. Comme on l'a déjà souligné, le régime des obligations déclaratives doit être suffisamment vaste pour englober les principales catégories de revenus et de déductions. De plus, les données requises pour chaque déclaration transmise à l'administration fiscale doivent être suffisamment complètes pour atteindre deux objectifs fondamentaux :

- Les contribuables doivent pouvoir comprendre dans le détail, « rubrique par rubrique », les informations utilisées pour établir leur déclaration préremplie, pour être en mesure soit de confirmer qu'elle est complète, soit d'identifier les éléments manquants.
- De la même manière, l'administration fiscale ayant pour obligation, de façon générale, de déterminer comme il se doit l'impôt dû par chaque contribuable, elle doit disposer d'informations détaillées.

48. Pour atteindre ces objectifs dans la pratique, le fisc doit fixer des règles relativement détaillées concernant les données requises et s'assurer qu'elles peuvent être respectées pleinement et précisément par tous les tiers déclarants (et leurs salariés).

Règles de transmission des données

49. Les administrations fiscales des deux pays exigent des tiers déclarants qu'ils leur communiquent des données analogues, conformément aux rubriques énoncées dans le tableau 2.

Tableau 2. Contenu indicatif des déclarations émanant de tiers /1

Données devant figurer dans les déclarations de tiers	Éléments relatifs au revenu	Éléments relatifs aux déductions	Éléments relatifs aux actifs
État civil et identification du contribuable (nom, adresse, numéro d'identification)	•	•	•
État civil et identification du payeur (nom ou raison sociale, adresse, numéro d'identification)	•	•	
Nature des sommes versées ou reçues	•	•	
Somme reçue par le contribuable	•		
Montant de la retenue à la source	•		
Somme versée par le contribuable		•	
Relevé détaillé pour les comptes bancaires rémunérés	•		
Période d'emploi	•		
Date de versement ou de réception des sommes déclarées	•	•	
Prix d'achat des actifs			•
Prix de vente des actifs			•
Date de la vente des actifs			•

/1. Synthèse non définitive donnée à titre indicatif.

L'utilisation des numéros d'identification des contribuables

50. Dans les deux pays, toutes les déclarations de tiers doivent mentionner l'identifiant du contribuable (c'est-à-dire le numéro d'identification des personnes physiques). Le tiers déclarant est également tenu d'apposer son numéro fiscal distinctif sur chaque

déclaration. Conformément à la législation en vigueur dans les deux pays, toute personne souhaitant entretenir des relations économiques avec un tiers doit fournir à cette fin le numéro d'identification du contribuable.

Évolutions intervenues à la faveur de l'utilisation des déclarations de tiers

51. L'immense majorité des informations transmises sont directement liées aux revenus et aux déductions que l'on retrouve dans chaque déclaration préremplie. Il est néanmoins possible d'aller plus loin et des évolutions sont intervenues dernièrement dans les deux pays pour mieux tirer parti des données communiquées.
52. Au Danemark, l'administration fiscale a introduit en 2006 une procédure permettant de calculer les droits d'un contribuable concernant les dépenses déductibles au titre des trajets entre son domicile et son lieu de travail à partir des informations transmises par son employeur⁷. La déduction calculée apparaît sur la déclaration préremplie. Selon les représentants de l'administration fiscale, cette procédure a été mise en place, car c'est sur cette déduction que portaient la majeure partie des corrections apportées par les contribuables aux déclarations préremplies. L'efficacité de cette procédure n'est pas encore démontrée, même s'il est admis qu'elle a peu de chances de satisfaire les contribuables qui ont changé d'adresse et/ou d'employeur durant l'année d'imposition.
53. L'administration fiscale suédoise effectue des tests de faisabilité portant sur le calcul des plus-values de cession de valeurs mobilières, comme les actions et les obligations, et sur l'utilisation de ces informations aux fins des déclarations préremplies.

⁷ À partir des informations disponibles sur le lieu de résidence et le lieu de travail de chaque contribuable, le dispositif estime la distance parcourue et les droits à déduction au titre du trajet domicile-travail en découlant.

IV. Méthodes et calendrier de transmission des informations

54. L'établissement en temps utile, par l'administration fiscale, des déclarations préremplies à l'usage des contribuables dépend dans une large mesure de sa capacité de recevoir et de restituer rapidement des volumes considérables d'informations émanant de tiers peu après la fin de l'année d'imposition. Le recours quasi universel aux déclarations électroniques est déterminant à cet égard.

Description de l'utilisation des différents modes de déclaration

55. Comme on l'a vu au tableau 1, les deux administrations fiscales reçoivent très peu de déclarations au format papier (0.6 % du total environ).

56. Au Danemark, les déclarations sont transmises sur une grande variété de supports : 1) bande magnétique (3 480 cassettes) ; 2) disque compact ; 3) disquettes (3 1/4") ; 4) dévideur ; 5) connexion FTP-Internet sur ligne fixe pour les principaux tiers déclarants ; et 6) papier (pour les tiers déclarants moins importants et les rectifications). La majorité des fichiers de données sont traités exclusivement par les fournisseurs de données, bien qu'une infime partie des cotisations syndicales et des salaires transmis sur disquette soient reçus par l'administration fiscale et transférés aux fournisseurs de données par ligne fixe pour subir un nouveau traitement afin de les transformer en données exploitables. Les principaux tiers déclarants utilisent généralement les bandes magnétiques ou les disquettes. Plus de 90 % des déclarations sont transmises de cette façon.

57. En Suède, les informations peuvent être communiquées à l'aide de diskettes, de disques Zip ou compacts, de l'Internet, de DVD, de cassettes et sur papier. La conversion des fichiers de données en informations exploitables a été externalisée auprès d'une société privée. Depuis 2006, il est possible de communiquer des renseignements par l'Internet, en plus des produits logiciels gratuits mentionnés au paragraphe 41. Les agents du fisc ont indiqué récemment que l'administration fiscale propose de concevoir un nouveau portail pour faciliter le traitement des déclarations des salaires et des retenues à la source. En résumé, il s'agira d'un dispositif centralisé destiné à l'administration des salaires et comprenant un large éventail de fonctionnalités (paiement des salaires, retenue des impôts à la source, souscription des déclarations et paiement des cotisations sociales).

Procédures de conversion des déclarations papier en documents électroniques

58. Au Danemark, les informations communiquées sur papier sont transformées en fichiers à l'aide de télé-applications et filtrées comme pour n'importe quelle « bande ». En d'autres termes, les déclarations sont saisies par un agent du fisc dans des systèmes spécialement conçus à cet effet et rassemblées dans un fichier de données analogue à ceux transmis par d'autres tiers déclarants. Aucun champ n'est validé manuellement lors de la conversion des présentations papier, les données devant être reçues sans modification ou interprétation, mais cela nécessite naturellement une validation électronique à un stade ultérieur pour s'assurer qu'aucun champ de données ne figure sous un format erroné. En Suède, la validation est quasi exclusivement manuelle pour moins de 1 % des déclarations reçues sur papier. Toutes les informations sont saisies et enregistrées dans la base de données de l'administration fiscale. Le système de l'enregistrement manuel devrait céder la place au scannage électronique d'ici 3 ou 4 ans.

59. Au Danemark, les déclarations relatives à une année d'imposition donnée doivent être déposées au plus tard le 20 janvier, soit dans les 3 semaines suivant la fin de la période d'imposition. Les corrections apportées avant le 15 février peuvent être prises en compte dans les déclarations fiscales préremplies. Les rectifications ultérieures

peuvent être faites jusqu'au 15 octobre. En Suède, les déclarations relatives à une année donnée doivent être déposées au plus tard fin janvier, soit dans le mois suivant la fin de la période d'imposition. Pour être prises en compte dans les déclarations préremplies, les corrections doivent être transmises pour le 1^{er} mars.

60. Aucune modification ne peut être apportée par voie électronique aux données relatives aux années d'imposition antérieures dans les deux pays.

V. Traitement des informations communiquées

61. L'établissement en temps voulu, par une administration fiscale, des déclarations préremplies à l'intention de ses contribuables dépend aussi pour une bonne part de sa capacité interne de traiter rapidement l'ensemble des informations reçues, et notamment de rectifier les erreurs. L'utilisation de la déclaration électronique, qui contribue à la qualité des données entrant dans le système de traitement, associée à un investissement conséquent dans la capacité de traitement informatique et à l'affectation des ressources appropriées aux tâches de correction, concourt à la réalisation de cet objectif.

Des rôles spécifiques dans le système de traitement

62. Le traitement des renseignements communiqués se déroule en plusieurs étapes. Tout d'abord, certaines données doivent être collectées auprès des tiers déclarants et stockées. Les données doivent ensuite être converties en informations exploitables. Puis, la qualité des informations doit être évaluée et lorsqu'elles ne sont pas valides, des procédures de correction doivent être mises en œuvre. Enfin, les informations émanant de tiers doivent être intégrées dans les différentes rubriques des déclarations fiscales préremplies.

63. Les données requises pour tout modèle de transmission d'informations sont extraites des documents comptables du tiers déclarant. Chaque organisme doit collecter des données et les transmettre à l'administration fiscale de sa propre initiative. Les administrations fiscales ne participent pas au traitement effectif des données réalisé par les tiers déclarants et/ou leurs prestataires de services de traitement de données. Ces prestataires doivent extraire les fichiers pour obtenir la structure voulue, les administrations fiscales n'ayant pas les moyens de reformater les déclarations ne satisfaisant pas aux spécifications techniques.

Description du processus de transmission d'informations

64. Le traitement des renseignements communiqués par les tiers déclarants et les prestataires de services de traitement de données se déroule globalement comme suit :

- Transmission des informations dans les délais impartis, conformément à des spécifications techniques précises.
- Filtrage mécanique et traitement manuel des résultats issus du filtrage.
- Traitement des corrections.

65. Dans les deux pays, les tiers déclarants reçoivent, sur support papier et par voie électronique, des renseignements suffisamment détaillés et complets sur leurs obligations déclaratives. Ces renseignements visent à décrire le contenu des déclarations requises, ainsi que le calendrier et les modalités de leur transmission à l'administration fiscale. Ils répertorient également les points à vérifier et attirent l'attention sur les erreurs couramment commises par les tiers déclarants. Les procédures de correction des erreurs y sont également expliquées. En Suède, ces renseignements sont mis à la disposition des tiers déclarants au mois de juin de l'année précédant celle de la déclaration. On trouvera ci-après de plus amples détails sur le processus de transmission des informations.

66. En Suède, des descriptions complètes des activités à mener sont également adressées aux bureaux locaux des impôts, expliquant la marche à suivre pour traiter les déclarations de tiers et décrivant différents types d'erreurs possibles. Ces descriptions des activités à entreprendre contiennent des indications claires sur les domaines pouvant contenir des erreurs et l'importance relative de ces différentes erreurs, mais

il incombe aux responsables locaux de répartir leurs effectifs en fonction des diverses tâches à accomplir (double déclaration, numéro d'identification erroné, erreur de codage, etc.).

Validation des informations communiquées

67. Au Danemark, la procédure de validation s'effectue à l'échelon central, sauf pour les informations relatives aux salaires et aux retraites, qui sont traités au niveau régional. En Suède, la majorité des activités de validation se déroulent dans les bureaux locaux des impôts, hormis pour les déclarations des 20 à 25 plus grands fournisseurs de données, qui sont traitées et validées par les services centraux. De 5 % à 7 % environ des déclarations contiennent une erreur devant être prise en considération. (Commentaire : cette proportion semble très élevée, mais selon les représentants de l'administration fiscale, il s'agit dans bien des cas de la même erreur qui a été commise à plusieurs reprises par de grands tiers déclarants.)
68. Au Danemark, lorsque des disquettes ou des disques compacts sont endommagés lors de leur envoi par courrier ou ne sont pas exploitables du fait d'une erreur de formatage, entre autres, l'administration fiscale en demande une copie par téléphone. Quand on découvre, lors de la préparation initiale précédant le traitement sur macroordinateur, qu'une disquette, un disque compact ou une bande magnétique est à l'évidence dans un format incorrect ou qu'elle contient une erreur systématique (absence ou mention erronée de l'année d'imposition dans chaque déclaration, par exemple), une copie est demandée par téléphone.
69. En Suède, toutes les parties recourant à la télétransmission reçoivent une confirmation par simple courriel, à l'exception des utilisateurs de l'Internet, qui reçoivent une confirmation électronique. La confirmation précise que l'information a été reçue et lue. Si les données reçues ne sont pas exploitables, le disque compact ou tout autre support analogue est retourné à l'expéditeur avec indication du type d'erreur détecté. Même si le fichier est considéré comme exploitable, l'administration fiscale suédoise peut consigner des déclarations émanant de tiers dans le registre des déclarations en suspens (Commentaire : selon les représentants de l'administration, elles sont relativement peu nombreuses et sont uniquement transférées vers la salle d'attente (voir le paragraphe 75) lorsqu'elles risquent d'être complètement fausses.)
70. Si, durant le processus de filtrage, un certain nombre des déclarations contenues dans le fichier sont rejetées (« code fiscal » incompatible et champ supplémentaire, par exemple), l'une des trois procédures suivantes est appliquée par l'administration fiscale danoise :
- (i) Si le fichier est accepté, les déclarations valides sont classées dans des registres. Les déclarations non valides sont imprimées sous forme de liste papier et transmises à l'expéditeur.
 - (ii) Si le nombre des déclarations rejetées contenant une erreur systématique est élevé, l'administration fiscale contacte l'expéditeur par téléphone et s'enquiert de ses priorités, car il est souvent inutile de les répertorier sur support papier. Au lieu de quoi – à partir des informations tirées de la conversation téléphonique – l'expéditeur localisera et corrigera les erreurs figurant dans la série de données et renverra le lot dans son intégralité tandis que l'administration fiscale rejettera le premier envoi.
 - (iii) D'autres expéditeurs (importants) reçoivent la liste des erreurs sur bande magnétique et grâce à des programmes spécifiquement conçus à cet effet, ils sont en mesure de les corriger et de produire à partir de cette bande une version correcte, qu'ils adressent ensuite à l'administration fiscale. Le premier fichier est alors accepté, les déclarations erronées étant naturellement mises de côté lors de l'enregistrement.

71. Une faible proportion des déclarations sont rejetées en raison d'erreurs diverses. Les déclarations valides sont enregistrées et les expéditeurs reçoivent une description détaillée de chaque déclaration erronée sous forme de liste papier ou sur bande magnétique.
72. Le filtrage et la validation techniques sont effectués pour chaque champ de données à l'aide de programmes spécifiques. Le lieu choisi pour la validation dépend du mode de transmission retenu. Pour les bandes magnétiques, disquettes, disques compacts ou dévidés, par exemple, les résultats obtenus après le filtrage peuvent être visualisés par l'administration fiscale sur son télésystème. Une vue générale est présentée pour chaque fichier, de même que les décomptes et totaux à rapprocher des résultats des années précédentes.
73. Un premier groupe d'images permet de visualiser les résultats du filtrage de chaque fichier, avec le statut par défaut « filtré ». Ce statut peut être modifié en « accepté », « mis en attente » ou « nouvel envoi ». Le statut « mis en attente » ou « nouvel envoi » supprime le fichier du journal contenant les éléments filtrés. Une description globale et un décompte des erreurs, ainsi que des exemples des différents décomptes des erreurs, apparaissent, attirant l'attention sur les déclarations formellement correctes, mais contenant des données inhabituelles, comme un versement important sur un plan de retraite ouvrant de faibles perspectives de déduction. Un second groupe d'images contenant les décomptes et totaux des années précédentes à des fins de comparaison sert également à trier les informations présumées « suspectes » nécessitant un examen plus approfondi.
74. L'administration fiscale danoise conclut que ces systèmes permettent d'évaluer de manière satisfaisante les informations communiquées avant de les enregistrer, en autorisant :
- La validation technique et formelle de chaque fichier et champ de données, et notamment une vérification croisée entre divers champs lorsque cela s'impose ;
 - Un traitement manuel efficace des résultats et la possibilité de passer de la vue globale des fichiers importants à des parties sélectionnées et à des vues détaillées des décomptes et totaux auquel le code d'identification donne accès ;
 - Une capacité de comparer des déclarations de différentes années et de repérer les informations manquantes ou les nouveaux venus, ainsi que les tiers ayant changé de prestataire de services de traitement de données ;
 - La réception de commentaires et remarques accessibles aux agents du fisc et aux prestataires de services de traitement de données ; les déclarations des contribuables sur papier ne sont pas nécessaires pour supprimer les risques d'erreurs dus à des problèmes de défaillance des communications ;
 - La constitution de bases de données, offrant la possibilité aux utilisateurs et aux tiers d'accéder immédiatement aux différents systèmes.
75. En Suède, les informations dont on présume qu'elles comportent des erreurs sont enregistrées dans une « salle d'attente », constituée selon divers critères, où elles sont filtrées en fonction de l'attention requise. Ces critères sont liés au nombre d'informations erronées figurant dans un lot comprenant plus de 20 déclarations émanant d'un tiers. Si le lot contient un trop grand nombre d'erreurs, son entrée dans le registre des déclarations de tiers est différée. Les erreurs commises consistent par exemple à transmettre à deux reprises la même information, à réutiliser l'information de l'année précédente ou à apposer des numéros d'identification fiscale erronés. Aucun lot ne peut rester dans la salle d'attente au-delà d'un délai très bref et, en

principe, la salle d'attente doit être vidée chaque jour par le personnel affecté à cette tâche.

Déclarations utilisées pour contrôler/surveiller la transmission des informations requises

76. Au Danemark, toutes les déclarations sont filtrées par des programmes spécialement conçus à cette fin. L'agent du fisc peut visualiser le résultat du filtrage technique sur les images du système. Les applications permettent à l'agent d'accepter ou de mettre en attente la déclaration envoyée et offrent diverses possibilités pour la rapprocher de celles de l'année précédente. Enfin, le système peut générer, à l'écran, des listes des déclarations attendues mais non transmises. En Suède, la salle d'attente remplit une fonction analogue (voir le paragraphe 75).

VI. Présentation des informations contenues dans les déclarations fiscales aux contribuables

77. Au Danemark, la politique affichée se caractérise par la transparence et la réutilisation des données. En pratique, cela signifie que les contribuables doivent pouvoir accéder à l'intégralité des données les concernant, puisqu'en réalité elles leur appartiennent et que l'administration fiscale s'en sert uniquement pour calculer l'impôt. Le fait que les contribuables soient propriétaire de ces données leur confère le droit de les communiquer à des tiers comme des banques, ou d'autoriser un tiers (comptable, avocat, etc.) à accéder à tout ou partie de ces données.

78. Le dossier fiscal des contribuables danois accessible sur l'Internet comporte quatre rubriques (voir schéma 1) :

- 1) *Logfile* : historique de toutes les interactions avec le système de l'administration fiscale en ligne ;
- 2) *Reported data* : informations fiscales concernant le contribuable communiquées par l'ensemble des tiers déclarants ;
- 3) *Personal documents* : avis d'imposition provisoire/carte des déductions fiscales : règlements annuels ;
- 4) et *Calculated data or applications* : impôt foncier ; patrimoine immobilier du contribuable (taille, construction, etc.) ; arriérés/dettes auprès les établissements publics.

Schéma 1. Danemark : Menu écran à l'adresse des utilisateurs de la déclaration préremplie

Visite de l'OCDE à l'administration fiscale danoise
- amélioration du service, facteurs de réussite, etc.

Transparence :

Accès des contribuables aux informations et documents les concernant

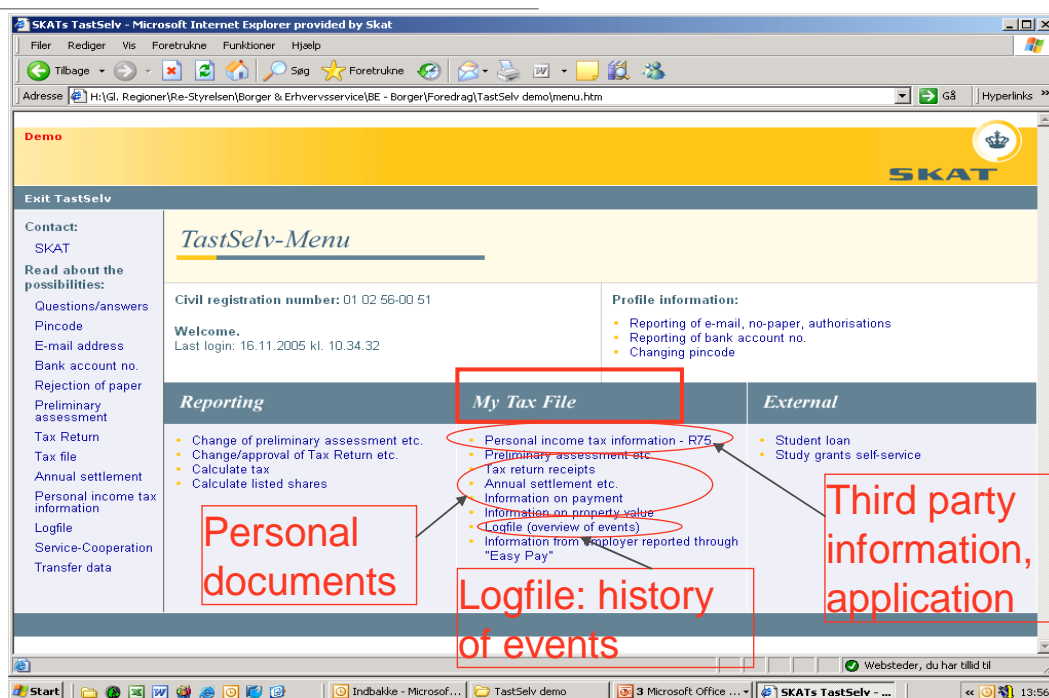
Visit from OECD to the Danish tax service
- improving service, success factors etc.



SKAT

Transparency:

Taxpayers access to own information and documents



Side 5

9. February 2007

79. En Suède, les contribuables ne disposent pas d'un accès direct aux déclarations émanant des tiers. Néanmoins, ils peuvent consulter leur déclaration d'impôt sur l'Internet et ainsi accéder à toutes les informations transmises par des tiers qui ont été utilisées pour préremplir leur déclaration, ainsi qu'aux impôts qu'ils ont acquittés par retenue à la source ou autre.

VII. Maintenance et perfectionnement du système

80. Les représentants de l'administration fiscale des deux pays soulignent que s'ils disposent de systèmes de pointe, c'est grâce à un programme rigoureux et systématique d'actions menées sur un intervalle de temps assez long. Dans l'immédiat, la priorité sera donnée à plusieurs domaines :

- **Prendre en compte la nouvelle législation :** on continuera de s'assurer que les impératifs du système sont correctement évalués en amont dans le cadre du processus de politique fiscale et/ou d'élaboration de la législation afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets négatifs en aval. Il faudra notamment apprécier, lorsqu'on décidera de modifier la législation fiscale, l'impact de la nouvelle politique ou de la loi modifiée sur les systèmes administratifs. Si l'on y parvient, ces changements pourront être immédiatement intégrés dans les modifications apportées chaque année au système.
- **Obtenir un retour d'informations de la part des utilisateurs :** jusqu'à présent, le fisc danois n'a réalisé aucune enquête auprès des utilisateurs, bien que ses agents aient le sentiment que les systèmes sont suffisamment bien adaptés aux préférences des utilisateurs. Les dispositifs de transmission d'informations en ligne subiront une refonte en 2008 pour donner naissance à un nouveau portail, à la suite de quoi des enquêtes seront menées régulièrement auprès des utilisateurs.

L'administration fiscale suédoise continuera de mettre l'accent sur la consultation, eu égard à la valeur ajoutée qu'elle a apportée jusqu'à ce jour. Son ambition stratégique consiste à simplifier le dispositif de transmission d'informations et à en diminuer le coût pour les tiers déclarants. Elle continuera de rencontrer régulièrement les représentants des banques, des courtiers en valeurs mobilières et des concepteurs de logiciels, pour recueillir leurs réactions et des pistes d'améliorations.

- **Intégrer les contraintes et les évolutions technologiques :** les deux administrations fiscales poursuivront leur étroite collaboration avec leurs concepteurs informatiques pour mettre au point de nouveaux dispositifs de transmission d'informations et les perfectionner, tout en identifiant les axes d'enrichissement offerts par les nouvelles technologies.
- **Développer la télétransmission et la télédéclaration :** bien que des progrès considérables aient été accomplis grâce à l'utilisation des déclarations électroniques par les tiers, les deux administrations fiscales poursuivront leurs efforts visant à promouvoir l'utilisation de la télédéclaration par les tiers moins importants recourant encore à des mécanismes de transmission d'informations sur support papier.

Des initiatives de réduction des coûts en termes absolus et en termes relatifs ont fortement contribué à l'adoption du dépôt, par voie électronique, des déclarations par les tiers et par les contribuables. Les dispositifs de déclaration en ligne existants ont été mis en place ces dernières années et le nombre de systèmes a augmenté lorsque l'administration fiscale s'est fixée pour objectif de promouvoir la communication électronique des informations.

Le conseil donné par le Danemark aux pays envisageant de se doter d'un système de déclaration fiscale préremplie est d'étudier de près la question

de savoir s'il leur suffit de proposer une déclaration fiscale préremplie numérique au contribuable ou s'ils doivent aussi lui offrir la possibilité de recevoir une version papier. Il n'est pas judicieux de mettre en place un dispositif dans lequel les contribuables doivent solliciter un allègement fiscal, le mieux étant de l'accorder automatiquement, lorsque cela est possible, par le biais du système de la déclaration préremplie.

- **Promouvoir la confiance** : la confiance envers l'administration fiscale est le principal élément justifiant la confiance dans les dispositifs de transmission d'informations par des tiers. Leur mise en place à une époque où l'action publique était moins contestée qu'aujourd'hui constitue un avantage indéniable. De même, la faiblesse de la corruption et la transparence ont favorisé la confiance dans ce dispositif.

VIII. Conclusions

81. Les informations recueillies durant cet examen des dispositifs de transmission d'informations par des tiers qui sous-tendent les systèmes de déclaration préremplie au Danemark et en Suède confirment que des avancées considérables ont été réalisées dans ces deux pays et que ces systèmes sont parvenus à un stade de très grande maturité.
82. Sur la foi des renseignements obtenus, il semble relativement clair que ces progrès tiennent pour une large part à deux facteurs :
- 1) des relations solides, fondées sur la confiance et la collaboration, entre les tiers déclarants et l'administration fiscale ;
 - 2) et une utilisation efficace des nouvelles opportunités technologiques au fur et à mesure de leur apparition, notamment en tirant parti de la généralisation du recours aux technologies de l'information par les tiers déclarants. On a ainsi pu intégrer avec efficacité un grand nombre de fournisseurs d'informations mineurs dans le dispositif de transmission d'informations.
83. Il semble que dans aucun des deux pays, ce dispositif n'ait été allégé à la suite d'une simplification de la législation fiscale. Toutefois, certains éléments laissent à penser qu'il n'est probablement pas judicieux d'intégrer de nouveaux groupes importants de tiers dans le dispositif, compte tenu de la sensibilisation croissante aux coûts de la discipline engendrés par ces dispositifs, notamment pour les fournisseurs d'informations de petite taille.
84. Le dispositif de communication de renseignements par des tiers est confronté à une autre difficulté : dans un contexte de mondialisation croissante, où les contribuables traversent de plus en plus les frontières pour trouver un emploi et réaliser des investissements, le nombre des contribuables qui seront appelés à modifier leur déclaration fiscale va augmenter, puisqu'il est fréquent que les déclarations de tiers établies dans d'autres pays ne soient pas disponibles avant la fin du préremplissage, si tant est qu'elles le soient. Cette situation pourrait mettre le système de déclaration fiscale préremplie à rude épreuve dans un avenir relativement proche.

Annexe 1

Tableau 3. Le point sur l'utilisation des déclarations fiscales préremplies à l'usage des particuliers par les administrations fiscales nationales

Pays	Année d'introduction	Description des évolutions intervenues et de la situation actuelle
Australie	2003	Application de préremplissage très limitée à la disposition des particuliers effectuant leur déclaration en ligne de 2003 à 2006. Application considérablement étoffée disponible dans le cadre du dispositif de télédéclaration à partir de 2007, mais le volume des informations disponibles est encore nettement inférieur à ce qu'il pourrait être. Forte progression du nombre de fournisseurs et du volume de données prévue pour 2008.
Belgique	2006	Application en ligne limitée couvrant les traitements et salaires perçus mise en œuvre de façon continue depuis 2006. L'année suivante, élargissement du système à un plus grand nombre de contribuables et intégration d'informations transmises par des banques et des compagnies d'assurance.
Chili	2002	Système progressivement enrichi depuis son introduction, applicable aux contribuables salariés et retraités. Comprend un très large éventail de catégories de revenus et un nombre plus restreint de déductions.
Danemark	1988	Système progressivement enrichi depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers et comprenant un très large éventail de catégories de revenus et de déductions.
Estonie	2001	Système progressivement enrichi depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers et comprenant un large éventail de catégories de revenus et de déductions.
Finlande	1995	Système progressivement enrichi depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers et comprenant un large éventail de catégories de revenus et de déductions. (En 2006, il s'est vu décerner par le Premier ministre le premier prix récompensant les meilleures pratiques finlandaises intéressant la société de l'information, dans la catégorie « efficacité et productivité ».)
France	2006	Test pilote en 2005, suivi de la mise en œuvre à l'échelle nationale en 2006 pour les contribuables salariés et retraités. En 2007, quelque 100 millions de déclarations transmises par les employeurs et les caisses de retraite ont pu être utilisées aux fins du préremplissage. Élargissement envisagé (aux revenus du capital, par exemple) au cours des prochaines années, conformément aux études de faisabilité.
Islande	2000	Système progressivement enrichi depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers et comprenant un éventail assez large de catégories de revenus et un nombre plus restreint de déductions.
Pays-Bas	2009	Faisabilité testée et démontrée en 2007 ; mise en service du système programmée pour 2009, améliorations progressives prévues pour les années suivantes.
Norvège	1998	Système progressivement enrichi depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers, à l'exclusion des travailleurs indépendants, et comprenant un très large éventail de catégories de revenus et de déductions. Les travailleurs indépendants intégreront le système en 2008.
Portugal	2007	Système de déclaration en ligne, comportant un dispositif de préremplissage mis en place en 2007 et portant sur les revenus salariaux et les pensions et retraites perçues.

Dispositifs de transmission d'informations par des tiers et déclarations fiscales préremplies – approches adoptées par le Danemark et la Suède

Espagne	2003	Dispositif progressivement amélioré depuis son introduction, couvrant largement les contribuables salariés et investisseurs et comprenant un large éventail de catégories de revenus et un nombre plus restreint de déductions.
Suède	1995	Dispositif progressivement amélioré depuis son introduction, désormais élargi à l'ensemble des contribuables particuliers et comprenant un très large éventail de catégories de revenus et de déductions. Élargissement du concept aux sociétés à l'étude.