

N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES**

**GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL**

FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Rapporteur spécial : M. Thierry CARCENAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
CHAPITRE I.– LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	13
I.– LA CRÉATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES : OBJECTIF N° 1	13
<i>a) La fusion : une décision indépendante de la révision générale des politiques publiques mais dont elle est un axe « emblématique »</i>	13
<i>b) Les modalités de la création de la DGFIP : les intentions et les premières réalisations</i>	14
<i>c) Les services des impôts des particuliers</i>	16
<i>d) La DGFIP adhère au format du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	18
<i>e) Des indicateurs comblés</i>	18
<i>f) Le nouvel objectif n° 1 « Réussir la fusion » n'a pas de correspondance budgétaire</i>	19
<i>g) Un document d'orientations stratégiques en guise de contrat pluri-annuel de performance ?</i>	20
II.– LES MOYENS EN PERSONNEL : POURSUITE DE LA RÉDUCTION	21
A.– LE PROGRAMME 156 MAINTIEN SON EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS	21
<i>a) Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 2 % en 2010</i>	21
<i>b) La DGFIP assume le non remplacement d'environ 5 départs à la retraite sur 10</i>	22
<i>c) Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, les crédits de personnel demandés pour 2010 augmentent de ... 0,15 %</i>	23
<i>d) La part des cotisations et contributions sociales augmente de 0,83 % dans l'ensemble des frais de personnel alors que le montant des rémunérations diminue de 0,34 %</i>	24
<i>e) La part des charges de personnel de la DGFIP s'amointrit dans l'ensemble de ses dépenses</i>	26
B.– LA POURSUITE DES GROS CHANTIERS D'HARMONISATION DES CORPS, DES GRADES ET DES RÈGLES DE GESTION	26
<i>a) État des lieux</i>	26
<i>b) Première étape : le corps des administrateurs des finances publiques</i>	27
C.– LA REFORTE DES RÉGIMES INDEMNITAIRES ET LA PRISE EN COMPTE DU MÉRITE	28
1.– La prime de fonctions et de résultats (PFR) : lancement discret et limité pour l'encadrement de la DGFIP.....	28
2.– En attendant et pour les autres, le volet indemnitaire des accords salariaux de février 2008 est progressivement mis en oeuvre.....	29

3.– La rémunération au mérite pour l'ensemble des agents : le temps de la réflexion se prolonge.....	29
a) <i>La prime d'intéressement : une prime banalisée, sans base dans le DOS, définitivement acquise... ?</i>	30
b) <i>Ces différents chantiers animent le dialogue et les tensions sociales.</i>	30
D.– DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS ET DES CONTRACTUELS.....	31
III.– LES MOYENS INFORMATIQUES : DES DONNÉES CHIFFRÉES PLUS PRÉCISES MAIS DES DATES INDÉTERMINÉES ET LOINTAINES.....	33
A.– COPERNIC NE DONNE PAS SON CALENDRIER.....	34
1.– La création de la DGFIP modifie le programme Copernic.....	34
2.– La DGFIP corrige le coût du programme Copernic et le porte à deux milliards d'euros. Mais ce montant est-il définitif ?	36
B.– LA DÉMATÉRIALISATION PREND LE PAS SUR LE DÉPLOIEMENT D'HÉLIOS.....	36
C.– SIRHIUS TOUT JUSTE EN PHASE DE CONCEPTION.....	37
IV.– LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE : SUITE.....	39
a) <i>« Le contrôle fiscal et ses moyens seront sanctuarisés ».</i>	42
b) <i>Mais, depuis 2007, le malaise couve dans les services de contrôle fiscal.</i>	44
c) <i>Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale sont toujours à la peine, en dépit de nouveaux instruments informatiques et juridiques.</i>	46
V.– LES CRÉDITS 2010 NE RESPECTENT PAS LE ZÉRO VOLUME MAIS N'EXPLOSENT PAS COMME LES LOYERS BUDGÉTAIRES.....	48
A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ.....	52
1.– La performance de la filière fiscalité : des indicateurs resserrés.....	53
2.– Action 01 : <i>Fiscalité des grandes entreprises</i>	55
3.– Action 02 : <i>Fiscalité des PME</i>	56
a) <i>La fiscalité des PME contribue pour 47,5 % à la réduction des effectifs 2010 du programme 156.</i>	56
b) <i>Les nouvelles dépenses informatiques malmènent le zéro volume des dépenses de fonctionnement.</i>	57
c) <i>Les ETPT chargés de fonction « foncières » augmentent mais pas ceux du contrôle fiscal. Est-ce normal ?</i>	59
4.– Action 03 : <i>Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i>	60
a) <i>La Fiscalité des particuliers est le vecteur principal de la réduction des effectifs 2010 du programme 156.</i>	60
b) <i>Malgré les progrès de la dématérialisation les prévisions de dépenses d'affranchissement restent soutenues.</i>	61
c) <i>L'accès sans certificat électronique fait bondir les télé-déclarations et permet la réalisation d'économies.</i>	63
5.– Action 04 : <i>Fiscalité des marchandises et des moyens de transport</i>	64

B.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE	65
1.– Les objectifs de la filière gestion publique	66
a) <i>Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable : le sort réservé à ses indicateurs ne trahirait-il pas une faiblesse chronique?</i>	66
b) <i>Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : respecter un espace-temps pour le contrôle.</i>	67
c) <i>Objectif n° 8 : Un renouvellement partiel du suivi de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local.</i>	68
2.– Action 05 : <i>Gestion financière de l'État hors fiscalité</i>	68
3.– Action 07 : <i>Gestion financière du secteur public local : encore des investissements informatiques.</i>	73
4.– Action 08 : <i>La Gestion des fonds déposés cache-t-elle un gisement de gain de productivité ?</i>	75
C.– L'ACTION 06 : LA GESTION DES PENSIONS, INTÉGRÉE À LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE DE LA DGFIP, PERD SON AUTONOMIE COMPTABLE, POUR RATIONALISER SES PROCESS.	76
a) <i>La gestion des pensions dans la lorgnette de la RGPP : d'importants gains de productivité en perspective ?</i>	77
b) <i>Des crédits de fonctionnement marqués par les dépenses informatiques</i>	78
c) <i>Un objectif singulier appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite.</i>	78
D.– L'ACTION SOUTIEN : UNE ANOMALIE PERSISTANTE.	79
a) <i>Les ETPT de l'action Soutien augmentent de 474 unités et minorent sans raison l'impact global des efforts des actions 02 et 03.</i>	79
b) <i>Les demandes de crédits de la sous-action Soutien Copernic</i>	80
c) <i>Les crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic.</i>	81
d) <i>les crédits d'investissement de la sous-action Soutien autre que Copernic</i>	82
VI.– LE PROGRAMME TECHNIQUE 311 DE LA DGFIP : EXPÉRIMENTATION CHORUS	83
a) <i>L'expérimentation au sein des services de la DGFIP en Loire Atlantique.</i>	83
b) <i>Les attentes du programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges.</i>	83
c) <i>Flash sur l'Opérateur National de Paye</i>	84
CHAPITRE II.– LE PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	85
I.– LES PERSPECTIVES DU PROGRAMME 302 POUR 2010 S'INSCRIVENT DANS UN CONTRAT PLURI-ANNUEL DE PERFORMANCES	85
a) <i>Les finalités du programme</i>	86
b) <i>Le programme 302 et la RGPP.</i>	86
A.– LES PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 302 EN 2010	87
B.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CHERCHE À COMPENSER LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS	91

1.– La justification au premier euro des dépenses de personnel	91
<i>a) Les charges de personnel amorcent un mouvement de baisse</i>	93
<i>b) L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale</i>	94
2.– Une répartition entre actions de la réduction des effectifs plutôt cohérente.....	95
<i>a) Les éléments 2010 des rémunérations</i>	96
<i>b) Les éléments de rémunérations liés au mérite ne sont pas chiffrés.</i>	97
<i>c) Le suspens de la financiarisation du compte épargne-temps</i>	98
<i>d) Des mesures statutaires qui modifient les indices pour tenir compte des effets de plafonnement.....</i>	98
3.– La politique des ressources humaines suivie par la DGDDI.....	98
II.– LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN	100
A.– LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIÉS AUX ÉCHANGES SE RATIONALISE ET SE CONCENTRE	103
1.– La contrefaçon et ses circuits évoluent, incitant la DGDDI à s'adapter	103
<i>a) Le développement du fléau de la contrefaçon</i>	103
<i>b) La DGDDI est incitée à adapter ses méthodes de contrôle et à renforcer son action de communication</i>	104
<i>c) Le commerce en ligne de contrefaçons fait l'objet de réponses adaptées et différenciées</i>	104
<i>d) Un double dispositif juridique</i>	105
2.– La grande fraude douanière est désormais cernée en ligne par Cyberdouane.....	107
B.– LA COOPÉRATION ET LE RENSEIGNEMENT : DES ATOUTS INDISPENSABLES.....	108
1.– Les actions de coopération pour assurer la sécurité alimentaire et protéger la santé publique	108
<i>a) Le cadre de la coopération entre la DGDDI, la DGCCRF et la DGAL.....</i>	108
<i>b) Sécurité alimentaire et protection de la santé publique</i>	109
<i>c) La coopération avec le service commun des laboratoires (SCL)</i>	110
<i>d) La coordination des contrôles en matière vitivinicole</i>	110
2.– L'activité des services d'enquête et du service national de la douane judiciaire sur le terrain.....	111
3.– Les autres coopérations nationales	111
4.– La coopération européenne et internationale s'intensifie ^l	112
C.– UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER.....	113
1.– Les missions interministérielles de service public de la Douane	113
<i>a) Un expert d'envergure européenne de lutte contre la pollution maritime</i>	114
<i>b) Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime</i>	114
<i>c) La sécurité du territoire, en passant par le contrôle des passages frontaliers.....</i>	115

D.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES	116
<i>a) Un indicateur pas assez ambitieux pour les grands trafics</i>	116
<i>b) Une meilleure efficacité des unités opérationnelles avec des effectifs en baisse : l'application « Mathieu 2 »</i>	117
<i>c) Une revalorisation des cibles des indicateurs relatifs aux résultats des enquêtes.</i>	118
<i>d) Un indicateur relevant des activités de dédouanement.</i>	119
E.– LA MODERNISATION DES SERVICES ET DE L'ÉQUIPEMENT DE SURVEILLANCE ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE	120
<i>a) La surveillance terrestre et ses équipements.....</i>	120
<i>b) La surveillance maritime et son équipement aéronaval</i>	121
III.– LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES : UN ENJEU POUR LA DÉFENSE DE L'EMPLOI ET LE SOUTIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	123
A.– LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT RÉPOND-ELLE À L'OBJECTIF DE RECONQUÊTE ET DE COMPÉTITIVITÉ DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS ?	124
1.– Les mesures prises en faveur de la reconquête du déficit de dédouanement sont- elles payantes ?	124
<i>a) La mission Grandes Entreprises (MGE).....</i>	126
<i>b) Le statut d'opérateur économique agréé (OEA), en passe de devenir un label de qualité, doit encore convaincre les PME</i>	128
2.– L'adaptation du dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par l'application DELT@	130
<i>a) La finalisation des derniers modules de l'application de dédouanement en ligne DELT@... ..</i>	130
<i>b) Le portail ProDou@ne connaît un réel succès.....</i>	131
3.– Le plan « Douane 2013 » a pris le relais du plan « Douane 2007 » (la coopération douanière européenne pour la fluidité).....	134
4.– Des indicateurs en extinction ?	135
B.– UN APPUI PRONONCÉ AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES	136
1.– Les Pôles d'action économique : les pédagogues de la modernisation du dédouanement.....	136
2.– La dématérialisation d'une partie des documents des entrepositaires vitivinicoles sera engagée en 2010.	137
3.– Les mesures de soutien aux débitants de tabac.	138
<i>a) Le « contrat d'avenir » 2008-2011 en faveur des débitants de tabac</i>	138
<i>b) Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débitants de tabac</i>	139
<i>c) Le dispositif de secours financier – une dépense d'intervention à caractère social.....</i>	140
EXAMEN EN COMMISSION.....	141
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	149
ANNEXE I : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	152

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 77 % des réponses relatives au programme 156 étaient parvenues, contre 79 % pour le programme 302. Ces taux sont moins bons que ceux constatés en 2009.

SYNTHÈSE

I.- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local

La demande de crédits du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* pour 2010 s'élève à **8,43 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,43 milliards en crédits de paiement (CP)**. Elle correspond en euros courants à une augmentation des AE de 1,7 % et de 1,46 % des CP. En euros constants, sur la base d'une inflation de 1,2 %, cette demande de crédits enregistre une augmentation limitée respectivement à 0,5 % et 0,26 % et ne respecte donc pas le principe du zéro volume. Toutefois, cette augmentation est totalement imputable aux loyers budgétaires qui augmentent de 135 millions d'euros pour une estimation totale révisée à 252,89 millions d'euros. Cet effet est partiellement limité grâce à la modération des demandes de crédits sur les autres postes budgétaires.

Programme	Autorisations d'engagement LFI 2009	Autorisations d'engagement pour 2010	%	Crédits de paiements LFI 2009	Crédits de paiements pour 2009	%
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 294 028 287	8 437 167 912	+1,7	8 302 148 287	8 429 587 912	+1,46

En effet les **crédits de personnel**, qui ne représentent plus que 81,6 % de l'ensemble des crédits de ce programme, augmentent de 0,15 %. **Le plafond d'emplois du programme pour 2010 diminue de 2 % par rapport à 2009 et enregistre une réduction de 2 432 ETPT**, supportée à 47 % par la Fiscalité des PME (action 02), à plus de 60 % par la Fiscalité des particuliers (action 03) et pour environ 10 % par la filière Gestion publique. Mais l'augmentation non justifiée des ETPT de l'action Soutien (+ 474 ETPT dont 1 006 ETPT de catégorie C) réduit cet effort.

Ce programme contribue largement à la réduction des effectifs du budget général de l'État, à hauteur de 7,2 % alors qu'il ne mobilise que 7 % des effectifs totaux. La politique du non remplacement de plus d'un départ sur 2 à la retraite est respectée. Les personnels des catégories C et B supportent à hauteur de 92 % cet effort. **La catégorie C a perdu plus de 14 % de ses effectifs depuis 2006 (- 8 285 ETPT) alors que sur la même période la catégorie A+ a crû de 45,9 % (+882 ETPT)**. L'impact financier de la réduction des effectifs est absorbé par l'augmentation du taux de la cotisation au CAS *Pensions*.

La demande de crédits de fonctionnement augmente de 3 % en AE et en CP, car elle inclut les loyers budgétaires. Toutes les actions limitent leurs dépenses de fonctionnement à l'exception de l'action *Soutien*. Les dépenses de fonctionnement informatiques pour 2010 sont provisionnées pour 221,2 millions d'euros en AE et 221,9 millions en CP ; elles représentent environ 20 % de l'ensemble des dépenses hors charges de personnel.

Les **dépenses d'investissement** augmentent 67 % en AE (194 millions d'euros) et de 4,2 % en CP (197,3 millions d'euros) mais elles ne représentent que 12 % de l'ensemble des dépenses hors titre II. Elles sont inscrites à hauteur de 85 % sur la seule action *Soutien*, pour financer à part à peu près égale des investissements informatiques et immobiliers. Plus de 12 millions d'euros sont demandés pour des investissements informatiques sur la gestion financière du secteur public local, sans que la destination de ces fonds ait pu être identifiée. Tant sur le volet « effectif » que sur celui des crédits, l'action *Soutien* fait figure d'anomalie.

Ce projet de budget finance la mise en place et le fonctionnement de la récente direction générale des Finances publiques qui commence à constituer dans son réseau les **directions locales unifiées (DLU)** et les **services des impôts des particuliers (SIP)** qui matérialisent le guichet fiscal unique.

Le **programme Copernic**, bien que non achevé, en particulier pour sa partie recouvrement RSP, ne consomme que des CP en 2010. Pourtant la création de la DGFIP entraîne le réexamen de certains de ses projets dont le financement ne semble pas encore arrêté. Toutefois, la DGFIP reconnaît que le **coût du programme Copernic sera supérieur à 2 milliards d'euros d'ici 2011**. Le programme **Hélios**, quant à lui, achève son déploiement dans les trésoreries, alors que la conception du système informatique des ressources humaines avance **SIRHIUS** lentement.

La performance de l'ensemble du programme (qui resserre ses indicateurs en 2010) n'appelle pas d'autres commentaires que ceux relatifs à une certaine faiblesse des indicateurs liés au secteur public local, à la légère dégradation de la productivité globale de la DGFIP en 2010, et aux remarques récurrentes du Rapporteur sur la modestie des indicateurs du contrôle fiscal.

II.- *Facilitation et sécurisation des échanges*

Pour 2010, le total des crédits du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à **1 552 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **1 547 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), ce qui correspond en euros courants à une infime augmentation (respectivement +1 % et +0,9 %) laquelle, en euros constants, ne compensera pas le niveau prévisionnel de l'inflation. L'évaluation des fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme chute à 3,57 millions d'euros.

Le programme recouvre deux finalités : assurer un niveau de sécurité adéquat des produits échangés ou circulant sur le territoire et offrir aux acteurs économiques les meilleures conditions pour l'accomplissement de leurs formalités douanières.

Action	Autorisations d'engagement LFI 2009	Autorisations d'engagement pour 2010	%	Crédits de paiements LFI 2009	Crédits de paiements pour 2010	%
1.- Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	278 791 264	280 594 632	+ 0,6	278 790 357	280 914 632	+ 0,7
2.- Lutte contre la grande fraude douanière	147 382 908	148 489 320	+ 0,7	146 394 051	148 489 320	+ 1,4
3.- Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	143 822 746	174 678 354	+ 21,4	145 553 351	166 521 354	+ 14,4
4.- Promotion des échanges et qualité du dédouanement	255 237 514	241 065 210	- 0,55	255 876 703	243 765 210	- 4,8
5.- Encadrement des filières soumises à régulation fiscale	434 713 472	429 389 869	- 1,3	434 700 804	429 589 869	- 1,2
6.- Soutien des services opérationnels	275 105 858	277 580 446	+ 0,8	272 138 496	278 147 446	+ 2,2
Totaux	1 535 053 762	1 551 797 831	+ 1,0	1 533 453 762	1 547 427 831	+ 0,9

Les **crédits de personnel**, figurant au titre II, représentent 66,4 % des crédits du programme. Leur augmentation en euros courants, limitée à 0,4 %, est imputable à la hausse de deux points du taux de la contribution au CAS *Pensions*. Le programme mobilisera en 2010 17 129 ETP. La diminution de son plafond d'autorisations d'emplois s'accroît en 2010 en se portant à 377 unités. Le résultat est obtenu par la baisse, presque deux fois plus forte, des effectifs de la catégorie C : ceux-ci assument pour 134,5 % la réduction des effectifs. Le taux de non remplacement s'établit à 59,6 % ETP et affecte principalement les missions de dédouanement.

Les **dépenses de fonctionnement** enregistrent une hausse de 7 % provoquée par la forte augmentation des loyers budgétaires qui passent de 7,44 à 18,87 millions d'euros en 2010. Les autres postes de fonctionnement diminuent.

La demande de **crédits d'investissement** augmente de +29,2 % en AE ; ils sont destinés au renouvellement et à la modernisation du dispositif aéronaval (26,75 millions d'euros en AE), à la poursuite des investissements informatiques (6,9 millions d'euros en AE), le solde étant affecté à quelques opérations immobilières.

S'agissant des **actions n° 1, n° 2 et n° 3**, 90 % de leurs dépenses prévisionnelles sont destinées à la rémunération des 8 866 ETPT (soit 52 % des effectifs) affectés aux opérations de surveillance. Ils disposent de moyens de surveillance nouveaux (les scanners mobiles) et d'un programme pluri-annuel renforcé d'investissement pour le renouvellement du parc aéronaval.

L'**action n° 4** engrange les gains de productivité liés à la dématérialisation des opérations de dédouanement via l'application DELT@; elle peut ainsi supporter 73 % de la réduction des effectifs. En 2010, la Mission grandes entreprises (MEG) et les Pôles d'action économique auront pour tâche d'accélérer l'adhésion des entreprises au statut des opérateurs économiques agréés (AOE). La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) contribue à l'intégration douanière européenne prévue par le plan « Douanes 2013 » en favorisant la simplification et la dématérialisation des procédures y compris celles relatives au contrôle des produits soumis à accises (application GAMM@).

Enfin, l'**action n° 5** comprend 309 millions d'euros de **dépenses d'intervention** en faveur des débitants de tabac.

CHAPITRE I.- LE PROGRAMME GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

I.- LA CRÉATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES : OBJECTIF N° 1.

La direction générale des Finances publiques (DGFIP) a été officiellement créée par le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008. Elle est née de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). L'article 4 de ce décret précise que son directeur général est assisté de trois directeurs chargés respectivement de la fiscalité, de la gestion publique, du pilotage du réseau et de ses moyens.

Par décret du 10 avril suivant, M. Philippe Parini a été nommé directeur général des Finances publiques, alors que les trois directeurs qui lui sont adjoints l'ont été le 18 du même mois.

a) La fusion : une décision indépendante de la révision générale des politiques publiques mais dont elle est un axe « emblématique ».

La révision générale des politiques publiques (RGPP) vise à remettre profondément en cause les politiques publiques pour les rénover en recherchant les gains de productivité. Elle touche l'ensemble des administrations et des ministères. 374 décisions de modernisation ont été retenues par un Conseil de modernisation des politiques publiques⁽¹⁾.

Les attributions du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique se sont élargies à l'animation et la coordination de l'évaluation des politiques publiques par décret du 30 janvier 2009 n° 2009-199. Il devient ainsi le responsable de la conduite des RGPP et de la modernisation de l'État.

Le suivi de la mise en œuvre des mesures retenues dans le cadre de la RGPP est rendu public par des rapports d'étape. Le deuxième rapport d'étape est paru en mai 2009 et le troisième est attendu.

La mise en place de la DGFIP est inscrite dans le volet des réformes de l'État permettant une amélioration concrète des services rendus aux citoyens et aux entreprises. Pourtant, avec la création de ses directions locales unifiées (DLU) au niveau départemental ou régional la DGFIP semble s'inscrire dans la réforme de l'administration territoriale de l'État. L'articulation n'est cependant pas directement manifeste.

(1) Le directeur général de la DGFIP a été membre, dès sa création, du comité de suivi de la révision générale des politiques publiques.

On rappellera que la création de la DGFIP est une opération considérée comme « emblématique » de la RGPP en raison d'une part de l'ampleur du regroupement opéré, d'autre part des objectifs définis et des résultats attendus.

Il s'agit des quatre objectifs prioritaires suivants :

– *mieux répondre aux besoins des usagers en leur offrant un guichet fiscal unique sur l'ensemble du territoire ;*

– *enrichir les prestations de conseil financier et fiscal aux collectivités locales ;*

– *améliorer la performance et l'efficacité des services de l'État, en utilisant les complémentarités entre les services, notamment pour mieux lutter contre la fraude fiscale et améliorer le recouvrement de toutes les recettes publiques ;*

– *ouvrir de nouvelles perspectives professionnelles aux agents de la DGFIP qui évolueront dans un environnement professionnel plus vaste et disposeront de statuts unifiés et de perspectives de carrière élargies.*

Le vecteur d'amélioration de la performance et de la qualité de service est la **dématérialisation des procédures**.

b) Les modalités de la création de la DGFIP : les intentions et les premières réalisations.

Après la détermination des trois filières organisant l'architecture de la DGFIP et la nomination de leur directeur respectif, il a été procédé à la nomination des chefs de service début juin 2008 ⁽¹⁾.

Avec ces nominations était mise en place l'administration centrale de la nouvelle direction, considérée comme le premier maillon d'une fusion conduite par le haut. Le premier impact annoncé de cette décision a donc été la réduction du nombre de bureaux en administration centrale (de – 20 %). Mais il semble qu'il y ait encore des gains de productivité possibles sur les fonctions centrales support. Pour préparer en toute connaissance de cause la fusion des statuts des agents et surtout la délicate fusion des règles de gestion, les experts des deux ex directions sont nécessaires. Mais la DGFIP prévoit de réduire encore de 15 % le nombre des bureaux en administration centrale. Des réductions d'effectif sont également attendues d'une accélération de la dématérialisation dans les fonctions « support ».

(1) L'organigramme de la DGFIP peut être consulté à l'adresse Internet suivante : <http://alize.finances.gouv.fr/organigrammes/dgfip/orgdgfip.htm>.

Le climat social ayant été tendu tout au long de l'année 2008, la direction générale des Finances publiques a donc décidé de s'accorder du temps pour procéder à généralisation de la fusion, notamment au sein du réseau. **En renouvelant la méthode des expérimentations**, elle procède par étapes concrètes pour approfondir le processus de fusion en l'améliorant progressivement.

Les huit **directions locales unifiées** (DLU), regroupant les anciennes trésoreries générales et les directions des services fiscaux, au niveau départemental comme au niveau régional, en cours de constitution fin 2008 ont été confirmées : le décret n° 2009-208 du 28 février 2009 ayant défini le statut particulier du corps des **administrateurs des finances publiques**⁽¹⁾ et le décret n° 2009-707 du 16 juin 2009 ayant pour sa part créé et défini les missions des directions régionales et directions départementales des finances publiques, il a été procédé le 6 juillet 2009 à la nomination des responsables des cinq premières directions régionales des finances publiques (Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Champagne-Ardenne, Nord - Pas de Calais et Picardie). Trois directions départementales des finances publiques (Landes, Indre et Hauts de Seine) ont également été créées.

L'organisation de la DGFIP repose, pour l'instant, sur le niveau départemental et des BOP locaux seront progressivement mis en place après la mise en place des DLU. Cette mesure aura pour effet de diminuer à terme le nombre de BOP du programme 156. Lorsque le chef de lieu du département est régional, la nouvelle DLU devient la direction régionale des finances publiques. L'organisation-type d'une direction régionale des finances publiques (DRFIP) ou d'une direction départementale (DDFIP) s'inspire de celle de la direction générale. Chaque direction régionale ou départementale comprend ainsi trois « pôles » et des « missions » relevant directement de l'administrateur général des finances publiques responsable de la direction :

– le pôle de la gestion fiscale assure l'ensemble des missions fiscales, y compris l'action en recouvrement vis-à-vis des particuliers ;

– le pôle de la gestion publique assure l'ensemble des opérations effectuées pour le compte de l'État et des collectivités locales et intègre le service de la fiscalité directe locale fusionné, ainsi que l'expertise et l'action économique et financière;

– le pôle du pilotage et des ressources pour les missions de pilotage et de gestion des ressources

– les six missions suivantes : contrôle financier régional, audit, maîtrise des risques, politique immobilière de l'État, communication et le département informatique du Trésor, rattaché au responsable local, dans l'attente de décisions sur l'harmonisation du pilotage des structures informatiques territoriales.

(1) La création du nouveau corps des administrateurs des finances publiques conduit à la disparition des corps de trésorier-payeur général et de directeur des services fiscaux, mais également de celui de conservateur des hypothèques dont le maintien était dénoncé par la Cour des comptes. Cf communiqué de presse de M. Eric Woerth du 18 juin 2009 n° 176.

L'administrateur général des Finances publiques, directeur régional ou départemental des Finances publiques est assisté de trois directeurs, responsables de pôle, et de chefs de mission. Les trois responsables de pôle appartiennent, selon la catégorie de la direction, soit au corps des administrateurs des Finances publiques, soit aux corps des personnels de catégorie A des impôts ou du Trésor public. Dans les directions les plus importantes, chacun des trois responsables de pôle est assisté d'un directeur adjoint qui appartient également au corps des administrateurs des Finances publiques. Le commandement unifié de la direction fonctionne donc sur un mode collégial

La création de ces DLU constitue une réforme d'organisation visant la recherche de synergie mais ne modifie ni l'exercice des missions ni celui des métiers. Le directeur d'une direction locale a la qualité de comptable, aussi, en application du principe d'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, tous les actes relevant strictement de l'ordonnateur, notamment les mandatements, sont transmis à la préfecture pour signature.

Le responsable du programme 152 a exposé au Rapporteur spécial que 12 responsables de DLU devraient être nommés d'ici fin 2009⁽¹⁾ et qu'à la suite d'un récent mouvement de trésoriers-payeurs généraux et de directeurs de services fiscaux, un ample mouvement de nominations serait lancé en 2010.

Une quinzaine de directions locales unifiées seraient plus difficiles à constituer pour des raisons humaines et immobilières.

Dans l'immédiat et sous cet angle, la réforme étant conduite du haut vers le bas, la situation des agents ne « connaîtrait » pas de changements substantiels dans leurs fonctions quotidiennes. Mais les cadres intermédiaires s'interrogent et s'inquiètent. **L'enjeu est en effet la fusion des statuts mais surtout celle des règles de gestion qui conditionnent le parcours professionnel, les affectations et les mutations.** Ces questions font l'objet d'un vaste chantier de concertation, avec le personnel et ses représentants, le défi étant d'arrêter un corpus de statuts et de règles de gestion au cours du premier semestre 2010 pour une entrée en application le 1^{er} janvier 2011.

c) Les services des impôts des particuliers

Les services des impôts des particuliers (SIP) ont été expérimentés dans douze villes en 2008. Ils ont été créés par arrêté du 26 mars 2009 dans les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques. Ils peuvent être issus d'un ou plusieurs centres des impôts (CDI) et d'une ou plusieurs trésoreries. Un SIP peut être physiquement associé à un centre des impôts des entreprises (CIE) et dirigé en tant que service des particuliers et des entreprises par un responsable unique. La première vague de SIP et SIP/CIE concerne une bonne vingtaine de départements.

(1) Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Meuse, Orne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Vosges, Essonne, Val-de-Marne, Guyane.

Ce processus devrait progressivement s'amplifier pour s'achever en 2011, les « fonctions » de recouvrement devant être intégrées dans les ex-CDI, et résolution progressive de la question de locaux et de leur aménagement. 250 guichets fiscaux uniques devraient être créés en 2009 pour en compter 750 en 2011 prioritairement dans les zones urbaines.

La question de la **fermeture des trésoreries et surtout des trésoreries de petite taille** ou en milieu rural se réveille. Dans les localités sans centre des impôts, les trésoreries seront chargées de l'accueil du public, voire seront intégrées dans des « maisons de service public » qui offriraient un « bouquet » de services. En raison des tensions sur l'emploi, privé comme public, il semble qu'une approche « **Aménagement du territoire** » referait actuellement un peu sens. Le Rapporteur spécial, en ce qui concerne tant les trésoreries que d'autres services publics, le souhaite vivement.

Alors que le ministre du Budget, en discussion avec les principaux ministères pour définir le plafond d'emploi pour 2010, annonçait une réduction de 33 000 à 35 000 postes dans la fonction publique d'État, soit un taux de 50 % de non remplacement de départs à la retraite ⁽¹⁾, le directeur général des Finances publiques indiquait ⁽²⁾ pour sa part que **la mise en place du guichet fiscal unique permettrait de réduire les effectifs de la DGFIP de 7 000 postes au rythme de 2 500 par an, « soit une économie de 300 millions d'euros »**. Effectivement, le PAP 2010 prévoit la suppression de 2 432 ETPT.

Le succès des réorganisations administratives d'ampleur, en soi opérations délicates, repose sur l'adhésion de tous les agents concernés ⁽³⁾. Ainsi, **la création d'une culture commune à la DGFIP** a été analysée et identifiée comme un enjeu majeur de réussite de la fusion.

Pour ce faire, de nombreuses réunions d'information communes à l'ensemble des agents se sont tenues dans tous les départements et dans les services de l'administration centrale. Le Rapporteur spécial s'est inquiété du coût de ces actions de communication : plus de 8,8 millions d'euros ont été dépensés en 2008 (y compris le coût des campagnes de communication traditionnelles, par exemple sur l'impôt sur le revenu). Pour le premier trimestre 2009, ces dépenses s'élèvent déjà à 3,993 millions d'euros.

Le document d'orientations stratégiques (DOS – cf. infra) a été conçu comme une feuille de route, à usage interne avant tout, et élaboré dans une perspective fédératrice.

(1) *Les Echos* du 7 mai 2009.

(2) *Acteurs publics* mai 2009.

(3) Cf dans la *revue Perspectives Gestion publiques* du 27 juin 2008 l'éditorial de M. J-M Eymeri-Douzans « Les réorganisations administratives » ainsi que la note n°1 de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE) de novembre 2007 : « Les fusions des directions d'administration centrale dans les ministères français ».

Un nouvel Intranet commun à l'ensemble des agents a été rapidement mis en place, ainsi qu'un forum de discussion ouvert fin 2007. S'y ajoute la création d'un journal interne en lieu et place des publications de précédentes directions.

Sur le plan de la formation, l'école nationale du Trésor et la direction du Recrutement et de la formation (pour l'ex direction générale des Impôts) ont été invitées à faire converger leurs actions. Un plan national de formation 2009 a également été conçu et présenté dans un document unique à l'ensemble des agents. Des formations communes ont également été mises en place pour les agents appelés à travailler au sein des SIP et pour les cadres appelés à travailler au sein des structures fusionnées. Une nouvelle offre de formation au management, sous forme de séminaires, est également en cours d'élaboration. Elle aura pour mission de faire émerger un esprit « cadre DGFIP ».

d) La DGFIP adhère au format du programme Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local.

Lors de son rapport relatif au projet de loi de finances, le Rapporteur spécial avait noté qu'à l'exception du service des Pensions, et de la présence d'une infime activité de la direction générale des Douanes et des droits indirects, **le périmètre du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* collait à une organisation administrative.** Cette observation semble tout à fait d'actualité car le service des Pensions vient d'être discrètement absorbé par la DGFIP fin août 2009. Par ailleurs, la DGFIP semble également s'avancer sur les domaines de la DGDDI, notamment celui du dédouanement.

e) Des indicateurs comblés.

Sans doute pour satisfaire une des recommandations de la Cour des comptes, **un nouvel objectif a été créé dans le PAP 2009.** En effet, dans son rapport de mai 2007 « Résultats et gestion budgétaire de l'État – exercice 2006 », la Cour proposait ⁽¹⁾ la création d'un « **indicateur de grande réforme**, mesurant l'impact propre de chaque réforme... ».

Depuis le PAP 2009, le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* comporte **neuf objectifs dont le premier est « Réussir la fusion ».** Cet objectif est composé de trois indicateurs qui suivent le niveau de déploiement du guichet fiscal unifié, le nombre de directions locales des finances publiques créées et l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales. Cet objectif se déroulait initialement jusqu'en 2012, mais la cible a été ramenée à l'année 2011.

(1) page 122.

Le Rapporteur spécial apprend par l'indicateur 1.1 que les guichets fiscaux unifiés dont 30 % devaient être réalisés en 2009, font l'objet d'une prévision révisée 2009 à 50 %, la prévision 2010 étant portée à 80 % pour un achèvement à 100 % dès 2011. Si en 2009, le Rapporteur spécial s'interrogeait sur ce que représentait les 100 %, il peut en déduire que le nombre de SIP en 2011 devrait s'élever à 528 unités ; la DGFIP annonçant la création de 264 SIP à fin 2009.

L'**indicateur 1.2** prévoyait la création de 30 directions locales des finances publiques dès 2009 mais la prévision 2009 a été révisée à 50 unités. Le nombre des DLU devrait passer à 80 unités en 2010 pour atteindre 100 unités en 2011.

Enfin, l'**indicateur 1.3** mesure l'amélioration des services rendus aux collectivités territoriales. Celle-ci est perçue comme effective si leur sont rapidement communiquées :

– d'une part, aux plus grandes collectivités, les bases simulées de taxe professionnelle des établissements dominants,

– d'autre part, les bases prévisionnelles des impôts directs locaux et allocations compensatrices.

La réalisation des objectifs de cet indicateur sera, avant tout, rendue possible par les évolutions informatiques. La cible de 55 %, modeste pour 2009, est portée à 75 % en 2010, alors même que l'administration fiscale s'est toujours montrée optimiste sur l'état des déploiements des progiciels Hélios et Copernic.

f) Le nouvel objectif n°1 « Réussir la fusion » n'a pas de correspondance budgétaire.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'une sous-action budgétaire « Moyens pour réussir la fusion » n'ait pas, parallèlement, été créée pour suivre les surcoûts (momentanés certes mais préalables à la réalisation d'économies d'échelle), tels par exemple :

– **les dépenses de personnel liées à la mise en place de la fusion** ⁽¹⁾: prime d'adaptation, coût du lissage et de l'harmonisation des corps, des carrières.

– **suivi des dépenses de communication** (frais de séminaires, outils de communication divers, formations, etc.).

– **suivi des dépenses mobilières et immobilières** (opérations de création de nouveaux locaux, de réaménagements immobiliers, frais de déménagement, etc.).

Cette sous-action aurait sans doute permis à terme de valoriser les gains obtenus par la fusion.

(1) Cf supra note n°1 de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique (IGPDE) de novembre 2007 : « Les fusions des directions d'administration centrale dans les ministères français » : « Dépenser un peu pour gagner beaucoup ».

g) Un document d'orientations stratégiques en guise de contrat pluri-annuel de performance ?

L'ex direction générale des Impôts comme l'ex direction générale de la Comptabilité publique détaillaient leur stratégie de modernisation dans le cadre de contrats pluri-annuels de performance (CPP) discutés avec la direction du Budget. Ces contrats déclinaient pour ces deux administrations un catalogue précis et raisonné d'objectifs et d'indicateurs au regard de moyens financiers qui leur étaient garantis.

L'existence d'une programmation budgétaire pluri-annuelle par mission et par programme dans le projet de loi de finances 2009 pour la période 2009-2011 semble avoir dissuadé la direction générale des Finances publiques de concevoir un nouveau contrat pluri-annuel de performance DGFIP pour la période 2009-2011.

On rappellera que pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* « sur la période 2009-2011, la recherche d'efficacité et la maîtrise des coûts permettront de dégager des gains de productivité et permettront de ne pas remplacer plus d'un départ sur deux à la retraite... ».

La DGFIP a opté pour un **Document d'Orientations stratégiques (DOS)** qui dessine les grandes lignes à mettre en œuvre d'ici 2012. Un « schéma général » a été transmis en juillet dernier aux organisations syndicales (ainsi qu'au Rapporteur spécial). Ce document doit être communiqué à tous les agents aux fins de constituer la base des discussions tant au niveau national que localement « dans les ateliers ».

Il expose les principes régissant les actions de la DGFIP, puis affirme la mise en œuvre de la fusion comme principale orientation stratégique et enfin présente les orientations relatives à l'ensemble des missions et des métiers. Il ne comporte aucun indicateur et sa lecture est cadencée par un recours constant à l'impératif. Il donne parfois l'impression de décrire des chantiers à penser (projets informatiques).

Ce document d'orientations stratégiques est moins visible que les précédents CPP largement diffusés et autour desquels des actions de communication étaient organisées. Ce DOS est avant tout destiné à un usage interne.

La direction générale des Douanes et des droits indirects conserve la formule du contrat pluri-annuel de performance (CPP), légèrement modifiée dans son format certes, car elle considère que le CPP facilite la visualisation des chantiers opérationnels et le débat avec les directeurs locaux.

<p>Le programme 156 réservait dans le projet de loi de finances pour 2009 135 millions d'euros destinés à l'attribution à chaque agent d'une prime d'intégration de 350 euros brut. Le DOS nous apprend la pérennisation de cette prime de fusion de 350 euros intégrée à l'indemnité mensuelle de technicité.</p>

II.- LES MOYENS EN PERSONNEL : POURSUITE DE LA RÉDUCTION

A.- LE PROGRAMME 156 MAINTIENT SON EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS

a) *Le plafond d'emplois du programme 156 diminue de 2 % en 2010*

L'exercice 2010 affiche une **réduction** des effectifs de la nouvelle direction générale des Finances publiques de **2 432 ETPT** qui est répartie entre les catégories d'agents de la façon suivante :

Catégorie d'emplois	Exécution 2006	Exécution 2007	Exécution 2008	ETPT LFI 2009	ETPT demandés pour 2010	Variation 2009/2010
Catégorie A+	1 921	2 512	2 619	2 616	2 803	+187
Catégorie A	28 311	27 772	27 677	28 324	27 950	-374
Catégorie B	48 494	42 488	42 524	42 623	41 596	-1 027
Catégorie C	57 759	55 202	52 772	50 450	49 474	-1 218
Total	130 505	127 974	125 270	124 255	121 823	-2 432

Le processus de réduction des effectifs de la DGFIP est **soutenu**. Le niveau de réduction des effectifs était identique entre le PAP 2008 et le PAP 2009 (-2 434 ETPT), mais l'effort constaté sur 2008 a été supérieur aux prévisions.

Pour 2010, la réduction des effectifs est concentrée à part quasi égale sur les catégories C et B.

MISE EN REGARD DES ETPT ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU PROGRAMME 156

	RAP 2007	RAP 2008	LFI 2009	PLF 2010	% 2009/10
Euros	6 677 217 425	6 700 028 263	6 874 844 525	6 885 449 631	+0,15
ETPT	127 974	125 270	124 255	121 823	-2,0

Malgré une diminution drastique de ces agents entre l'exercice 2006 et l'exercice 2010 de plus de **14 %** (-8 285 ETPT), la catégorie C reste la catégorie prédominante dans la structure des emplois de ce programme (40,60 % contre 40,80 % en 2009).

Sur la même période, la catégorie A+ a crû de **45,9 %** alors que la diminution des agents A s'est limitée à -1,2 %. Globalement, l'encadrement du programme 156 connaît sur cinq exercices une augmentation de 1,7 %.

Compte tenu des variations de comptabilisation entre les catégories A et A+, le Rapporteur spécial s'est inquiété des critères qui permettent d'opérer une distinction entre celles-ci. « *Sont classés dans les cadres A+, les agents appartenant à un grade ou un emploi dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 966* ». Ce critère indiciaire est actuellement retenu par la DGFIP pour le recensement de ses cadres, alors que sur le plan fonctionnel mais de manière transitoire, une partie de ses cadres continue de relever de leurs régimes statutaires initiaux.

Avec la suppression nette de 2 432 ETPT en 2010, le programme 156 contribue à hauteur de 7,2 % à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2010, alors qu'il représente 6 % des effectifs totaux. Sa participation à la réduction des effectifs de l'État fléchit cependant un peu par rapport à 2009.

b) La DGFIP assume le non remplacement d'environ 5 départs à la retraite sur 10.

- Les entrées/sorties en ETP

Avertissement : si le plafond d'emploi est présenté en ETPT, les sorties et entrées sont approchées en ETP.

LES HYPOTHÈSES DE SORTIES DES EFFECTIFS DE LA DGFIP POUR 2009

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Départs en retraite	154	834	1 425	1 506	3 919
Autres départs définitifs	1	129	72	106	308
Autres départs	17	141	201	317	676
<i>Total des sorties</i>	<i>172</i>	<i>1 104</i>	<i>1 698</i>	<i>1 929</i>	<i>4 903</i>
Solde des transferts sortants	-38	-26	+22	+ 34	-4

Les ETP concernés par une sortie sont moitié moins nombreux qu'en 2009 (9 209 ETP) et les départs en retraite chutent de 9,6%. Le solde des transferts en 2010, malgré d'importants mouvements, est négatif pour toutes les catégories de personnel.

Toutes catégories confondues, **4 227 départs définitifs** sont prévus.

LES HYPOTHÈSES D'ENTRÉES DANS LES EFFECTIFS DE LA DGFIP POUR 2010

(en ETP)

	A+	A	B	C	Total
Recrutements	4	577	394	929	1 904
Autres rentrées	26	96	118	193	434
<i>Total des entrées</i>	<i>30</i>	<i>674</i>	<i>512</i>	<i>1 122</i>	<i>2 338</i>

2 338 entrées sont prévues en 2010 (contre 6 818 entrées en 2009), dont 1 904 ETP au titre des recrutements externes. Les « autres entrées » se limitent à 434 ETP contre **3 829 ETP en 2009**. Ce chiffre est nettement plus faible que celui des « autres départs », indice sans doute de **moindres mouvements de promotions internes**.

Bien que les départs définitifs soient exprimés en ETP et qu'ils s'échelonnent tout comme les recrutements externes sur les douze mois de l'année 2010 (la moyenne des entrées et des sorties se concrétisant en mai/juin), le solde **1 889 ETP** (4 227 – 2 338) ne correspond pas au chiffre donné dans le PAP

(2 432 ETPT). On « doit » accepter qu'ils soient convertis en 893 ETPT supprimés auxquels il faut, selon la DGFIP, ajouter les effets de suppressions afférentes à 2009 en année pleine pour 1 535 ETPT et le solde du transfert 2009/2009 (- 4 ETPT), soit une suppression totale de 2 432 ETPT.

La politique de non remplacement (« en brut ») d'un départ sur 2 à la retraite continue à être drastiquement pratiquée au sein de la DGFIP (3 919 - 1 904 ETP). Le PAP 2010 du programme 156 affiche un taux de **65,45 % de non remplacement des départs à la retraite en ETP**, pourcentage auquel ne parviennent pas les calculs de votre Rapporteur spécial (55,1 % en incluant les départs définitifs).

c) Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, les crédits de personnel demandés pour 2010 augmentent de ... 0,15 %.

6 885,45 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) sont demandés pour financer les charges de personnel du programme 156 en 2010, soit une augmentation infime de 0,15 % par rapport à la LFI 2009 (6 874,84 millions d'euros).

L'impact de l'augmentation du taux de contributions au CAS *Pensions* est totalement absorbé par la réduction programmée des effectifs.

Le coût moyen d'un ETPT de la DGFIP est de 56 000 euros contre 53 000 euros en 2010 (contributions sociales incluses). Toutes les catégories présentent un coût moyen *grosso modo* identique à celui de 2010, à l'exception des agents A+.

La présence d'un nombre plus important d'agents de catégorie A+ en 2010 avait été justifiée par la redistribution d'agents de l'ex Trésor Public de la catégorie A à la catégorie A+. Pour 2010, l'augmentation de 7 % des cadres A+ n'est pas justifiée.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PERSONNEL PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	ETPT autorisés pour 2009	Crédits demandés pour 2009	Montant 2009 par ETPT	ETPT demandés pour 2010	Crédits demandés pour 2010	Montant 2010 par ETPT
Catégorie A+	2 616	337,4	0,130	2 808	401,1	0,153
Catégorie A	28 324	2 049,5	0,072	27 950	2 104,9	0,075
Catégorie B	42 623	2 206,2	0,050	41 596	2 231,7	0,053
Catégorie C	50 450	2 121,7	0,041	49 474	2 111,6	0,042
Total	124 255	6 714,8	0,053	121 823	6 849,4	0,056

Source : annexes au projet de loi de finances pour 2009 et pour 2010 Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

d) La part des cotisations et contributions sociales augmente de 0,83 % dans l'ensemble des frais de personnel alors que le montant des rémunérations diminue de 0,34 %

L'examen des dépenses de personnel permet de distinguer une évolution contrastée des charges de personnel.

RÉPARTITION DES DÉPENSES PAR CATÉGORIE DE CHARGES DE PERSONNEL

(en milliers d'euros)

Catégorie	Réalisé 2007	Réalisé 2008	LFI 2009	PLF 2010	Variation 2010/2009
Rémunérations d'activité	4 415,4	4 401,7	4 416,6	4 401,42	-0,34
Cotisations et contributions sociales	2 161	2 298,1	2 427,8	2 447,96	+0,83
<i>Dont contribution au CAS Pensions</i>	<i>1 588,3</i>	<i>1 737,8</i>	<i>1 878,47</i>	<i>1 905,44</i>	<i>+1,4%</i>
Prestations sociales et allocations diverses	33,78	35,5	30,4	36,07	+18,6

Source : RAP 2007, RAP 2008 et PAP 2009 et PAP 2010

Il semblerait qu'un réajustement ait été fait au niveau des prestations sociales et des allocations diverses dont une partie en 2009 avait été imputée à la prise en charge de ces dépenses par le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

Pour l'estimation des dépenses de personnel pour 2010, ont été pris en compte les effets des éléments structurels et salariaux suivants :

- un **glissement vieillesse technicité (GVT)** négatif du fait des sorties de **-37,7 millions d'euros** ;

- un **GVT positif** qui prend en compte l'évolution de la carrière des agents de **52 millions d'euros** (légèrement supérieur à celui de 2009).

Le solde du GVT au sein de la DGFIP est donc encore positif de 14,3 millions d'euros contrairement à celui du programme 302 (*cf. infra*).

Le plan de requalification ministériel autorise les **promotions intra et inter-catégorielles** dans le but de reconnaître les évolutions des métiers et les compétences des agents. S'agissant de promotions exceptionnelles, un arrêté annuel fixe le taux de promotions de grades dans certains corps des ministères économique et financier.

En 2008, les agents de l'ex DGI et de l'ex DGCP ont bénéficié de 1 345 promotions inter-catégorielles (355 de la catégorie B en catégorie A et 900 de la catégorie C à la catégorie B). Pour les années 2009 à 2011, le nombre de promotion inter-catégorielle prévu par an est de **585 de B en A** et de **1 650 de C en B**. Ces promotions sont mises en œuvre par le biais de liste d'aptitude et des concours internes, sachant que la création en 2010 d'un examen professionnel ouvrira une 3^{ème} voie de promotion vers la catégorie A. Les agents du service des Pensions ont également bénéficié de promotions inter-catégorielles.

L'impact financier du plan de requalification est intégré au GVT positif dans lequel il est provisionné.

En ce qui concerne les promotions intra-catégorielles de la catégorie A à A+, la seule information connue est la « conformité des taux de promouvabilité fixés pour l'année ».

- pour les contributions et cotisations employeurs :

- le taux de cotisation employeur à la Caisse nationale d'allocations familiales reste inchangé (5,4 %) ;

- le montant de la cotisation employeur au Fonds national d'aide au logement se réduit légèrement par rapport à 2009 (15,15 millions d'euros contre 15,25 millions d'euros) ;

- le taux de la cotisation employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) au titre des pensions civiles augmente de nouveau (taux de **62,14 %** contre **60,44 % en 2009**) alors que celui de l'allocation temporaire d'invalidité passe à 0,33% contre 0,32 % ;

- la contribution au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) diminue sensiblement à 0,8 million d'euros contre 1,34 million d'euros en 2009.

- pour les éléments salariaux :

- l'hypothèse d'une valeur du point fonction publique de 55,2871 au 1^{er} janvier 2010 (contre 54,8475 euros au 1^{er} janvier 2008) avec une progression de 0,5 % au 1^{er} juillet 2010 ;

- la mise en œuvre du dispositif de garantie du pouvoir d'achat (GIPA) est estimée à 1,549 million d'euros contre 1,48 million d'euros en 2009. Le Rapporteur spécial précise que **la mesure GIPA s'est adressée, pour l'ensemble du programme 156, à environ 10 400 agents physiques**, ce qui, rapporté en ETPT, **avoisine 8,16 % des ETPT du programme. Malheureusement, le nombre de personnes concernées est en augmentation ;**

- une enveloppe de 52,47 millions d'euros a été prévue au titre de l'augmentation des mesures catégorielles pour 2010. Elle comprend notamment 7,9 millions d'euros pour le plan de requalification et **35,2 millions d'euros au titre de l'alignement de la rémunération indemnitaire des agents de la DGFIP y compris l'intéressement à la performance ;**

- le rachat des jours sur compte épargne-temps (CET) n'est plus provisionné (15,38 millions d'euros dans le budget 2009).

e) La part des charges de personnel de la DGFIP s'amointrit dans l'ensemble de ses dépenses.

Les dépenses de personnel du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* mobilisent **81,6 % de ses crédits** contre 85 % en 2009. Alors qu'est inscrite pour 2010 une réduction de 2 432 ETPT, **la demande de crédits de personnel n'augmente que de 0,15 % ; Elle ne pèse donc que de manière tout à fait résiduelle dans l'augmentation de la demande globale de crédits.**

Malheureusement, cette réduction semble sans effet sur la cible retenue pour l'indicateur 5.3 *Taux annuel d'évolution de la productivité globale* de la DGFIP légèrement dégradée en 2010 (cf. infra).

B.- LA POURSUITE DES GROS CHANTIERS D'HARMONISATION DES CORPS, DES GRADES ET DES RÈGLES DE GESTION

a) État des lieux

On rappellera qu'un accord (à plusieurs volets) entre le Gouvernement et plusieurs organisations syndicales a été signé le 21 février 2008 sur les salaires dans la fonction publique. Outre l'instauration d'une garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), la monétisation des comptes épargne-temps, le principe d'une restructuration des grilles indiciaires de la fonction publique, sur la base d'une approche métiers, est acquis.

La direction générale des Finances publiques a fourni les éléments statistiques relatifs aux modes, médiane et moyenne arithmétique du traitement de base et de la rémunération effective, prime comprise, de l'ensemble de ses personnels. Bien qu'imparfaites car dépendantes de la répartition structurelle des personnels et des pyramides d'âge propres à chacune des directions, ces données statistiques sont significatives :

ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LE TRAITEMENT DE BASE DES FILIÈRES MÉTIERS DE LA DGFIP

	2008		2009	
	Filière fiscale	Filière gestion publique	Filière fiscale	Filière gestion publique
Moyenne	24 342	23 282	24 614	23 578
Médiane	22 746	21 544	22 891	21 680
Mode	21 544	21 544	21 680	21 680

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2010

**ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LA RÉMUNÉRATION EFFECTIVE
(TRAITEMENT ET INDEMNITÉ) DES FILIÈRES MÉTIERS DE LA DGFIP**

	2008		2009	
	Filière fiscale	Filière gestion publique	Filière fiscale	Filière gestion publique
Moyenne	35 461	33 197	35 887	33 709
Médiane	31 937	29 350	31 980	30 285
Mode	28 608	27 983	28 847	28 270

Source : Réponse au questionnaire budgétaire 2010

On remarque la grande proximité des données relatives à la médiane et au mode pour les deux filières. La différence se marque dès que l'on prend en considération la rémunération indemnitaire. La DGFIP annonce que ce régime indemnitaire sera progressivement harmonisé.

b) Première étape : le corps des administrateurs des finances publiques.

La création d'une nouvelle organisation par opération de fusion, la DGFIP, a rendu indispensable la constitution d'un nouveau corps pour permettre la nomination des responsables des directions locales unifiées. Le décret n° 2009-208 2 créé le statut des administrateurs des finances publiques. Il a été complété par le décret n° 2009-209 relatif à l'échelonnement indiciaire de ce nouveau corps.

Ce corps est destiné à accueillir les cadres dirigeants des directions départementales et régionales de la DGFIP ; son effectif prévisionnel se bornera à quelques centaines de cadres et leurs adjoints.

Le mode de constitution de ce nouveau corps limite le nombre de cadres supérieurs bénéficiant d'une revalorisation indiciaire « *qui sera de plus compensée par une réduction d'égale montant du régime indemnitaire associé par rapport au régime antérieur le plus favorable* ».

Les administrateurs des finances publiques étant nommés par vague au fur et à mesure de la constitution des directions locales unifiées, la DGFIP déclare que « *l'économie générale du dispositif* » ne peut être appréciée immédiatement et sous le seul angle indiciaire.

La fusion des corps des catégories A, B et C est en discussion avec les représentants du personnel depuis l'été 2009. Ils concernent l'ensemble des dispositions statutaires, indemnitaires et les règles de gestion associées. Le calendrier de publication des nouveaux statuts est prévu au cours de l'année 2010.

C.- LA REFONTE DES RÉGIMES INDEMNITAIRES ET LA PRISE EN COMPTE DU MÉRITE

On ne peut que constater un double mouvement, contradictoire de surcroît, en matière de prime : d'un côté la recherche d'une rationalisation des primes avec le lancement de la prime de fonctions et de résultats (PFR) et de l'autre l'accumulation de primes *ad hoc* en cours de pérennisation. Il s'agit notamment de l'intéressement collectif et de la prime dite d'intégration ou de fusion. Globalement, ces deux primes récentes représentent environ 500 euros par an, alors que les augmentations du traitement indiciaire sont très encadrées et qu'un mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) a été mis en place en 2008 au bénéfice des agents « perdants ».

La DGFIP, pour dynamiser la gestion des ressources humaines et pour mobiliser sur la performance, « pour diffuser une culture d'objectifs, de performance et de management », continue de mettre l'accent sur le levier de la rémunération au mérite.

1.- La prime de fonctions et de résultats (PFR) : lancement discret et limité pour l'encadrement de la DGFIP.

Le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 a instauré le dispositif cadre de la prime de fonction et de résultat (PFR) appelée à remplacer, « purement et simplement » tous les textes et pratiques préexistants en matière de d'indemnité. La PFR doit s'appliquer à tous les attachés de la fonction publique d'État au plus tard le 1^{er} janvier 2012. L'intégration des attachés des ministères de l'Économie et du Budget est prévue pour 2010 (1 195 agents)⁽¹⁾. Le Rapporteur spécial n'a pas eu connaissance exacte du nombre d'agents de la DGFIP auxquels va s'appliquer cette mesure : « Au 4 septembre 2009 sont concernés à la DGFIP⁽²⁾, 16 attachés principaux d'administration et 26 attachés d'administration non compris les cadres de catégorie A servant en direction régionale du commerce et de l'artisanat et du service à compétence nationale des retraites de l'État à Nantes »... Il lui a toutefois été précisé que le financement de la PFR ne serait pas budgétairement provisionné car cette prime serait financée par redéploiement des sommes consacrées au paiement des primes et indemnités actuellement servies aux personnels bénéficiaires. Les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats, qui ne sont pas définis pour l'ensemble des ministères, ont été fixés pour les services des ministères économiques et financiers par arrêté dérogatoire du 7 janvier 2009 pour tenir compte du montant du barème indemnitaire déjà existant.

(1) Données communiquées en 2009 aux Rapporteurs de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF (dont fait partie le Rapporteur spécial) lors des auditions « Performance et GRH ».

(2) Réponse 28 au questionnaire budgétaire 2010 du programme 156.

Pour l'administration centrale par exemple, la PFR est appelée à remplacer l'indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires (IFTS), la prime de fonctions (PR), l'indemnité de fonction et de résultat (IFR), l'allocation complémentaire de fonctions (ACF), la prime de rendement et l'indemnitaire d'administration et de technicité (IAT), la prime informatique et diverses primes ministérielles ⁽¹⁾.

La prime de fonction et de résultat est composée d'une part liée à la fonction occupée et d'une part liée aux résultats individuels. La part « fonction » est plus importante que la part « résultats individuels » mais son pourcentage dépend du corps d'appartenance.

Sa mise en place pousse à l'organisation de **parcours professionnels** raisonnés ainsi qu'à la mise en œuvre et maîtrise de la **procédure d'évaluation des agents**.

2.– En attendant et pour les autres, le volet indemnitaire des accords salariaux de février 2008 est progressivement mis en œuvre.

L'extension de cette prime de fonction et de résultats est engagée pour la catégorie B et envisagée pour la catégorie C. Toutefois, en raison des chantiers de fusion des statuts des catégories A, B et C de la DGFIP, la mise en œuvre de la PFR est repoussée à l'adoption de l'unification des dispositions statutaires.

Les accords signés le 21 février 2008 entre le Gouvernement et plusieurs organisations syndicales sur les salaires, comportent un volet d'harmonisation indemnitaire qui par tranches tente de réduire les écarts indemnitaires.

Ce plan est prévu sur trois ans pour les agents A, B et C et par tiers pour les catégories A et B. Il est de quatre ans pour les cadres (25 % par an).

3.– La rémunération au mérite pour l'ensemble des agents : le temps de la réflexion se prolonge.

Le Rapporteur spécial est frappé par la discrétion actuelle sur la rémunération au mérite, malgré les propos tenus en début d'année. Le Gouvernement cherche à généraliser l'intéressement collectif dans l'ensemble de la fonction publique, mais il tâtonne. Le projet serait de réserver cet intéressement, adossé à la réalisation d'objectifs annuellement chiffrés, dans un premier temps aux fonctionnaires des catégories B et C. M. Michel Diefenbacher, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été chargé au printemps dernier d'une mission parlementaire sur l'intéressement collectif dans la fonction publique. Il a proposé l'attribution d'une prime moyenne annuelle de 300 euros par agent, éventuellement réservée à quelques services.

(1) La prime de fonction et de résultats IFR, créée par décret 2004-1082 du 13 octobre 2004, ne bénéficierait pas aux personnels de l'administration centrale de la DGFIP.

Le Rapporteur spécial n'a pas obtenu d'information sur les procédures d'évaluation des agents. Il a appris, par le seul biais du document d'orientations stratégiques (DOS) de la DGFIP en cours de discussion que la **prime de fusion de 350 euros** (dite aussi d'intégration) allait être maintenue. Elle a d'ailleurs été intégrée à l'indemnité mensuelle de technicité en janvier 2009.

a) La prime d'intéressement : une prime banalisée, sans base dans le DOS, définitivement acquise... ?

Depuis le comité technique paritaire ministériel du 7 juillet 2005, un dispositif d'intéressement s'applique en fonction des résultats obtenus sur un nombre d'objectifs fixés dans le cadre du CPP (contrat pluri-annuel de performance 2006-2008) et validés par l'inspection générale des finances. Une somme variant de 0 à 150 euros est allouée à chaque agent en fonction du nombre d'objectifs atteints. Chaque agent de la DGFIP, au titre de l'année 2007 a perçu 150 euros. La somme perçue au titre de l'année 2008 est identique. Cette prime a peu en commun avec les dispositifs de rémunération de la performance, de nature indemnitaire, personnalisée et d'un montant variable, réservés aux cadres supérieurs et intermédiaires.

En l'absence de nouveau contrat pluri-annuel de performance pour les années 2009-2011, lors des auditions du Rapporteur spécial, le fondement et le sort de cette prime pour les exercices 2009 et 2010 n'étaient pas connus mais les syndicats n'imaginaient pas que les résultats des indicateurs et objectifs retenus ne puissent être « excellents »... ! La DGFIP a finalement décidé de retenir pour 2009 les mêmes indicateurs que pour 2008 et 17,52 millions d'euros sont provisionnés à cette fin dans le budget 2010 sur la base de 150 euros par agent.

b) Ces différents chantiers animent le dialogue et les tensions sociales.

L'opération de création de la DGFIP par opération fusion de deux directions distinctes impose des échanges de vue importants sur des chantiers de toute nature (organisation de service, statuts et règles, missions, formation, plan de qualification, etc.) L'activité du comité technique paritaire (CPTM) ministériel est donc soutenue et préparée par divers groupes de travail thématiques.

Tout comme la direction générale de la DGFIP, les syndicats sont concentrés sur la mise en place des SIP (services des impôts de particuliers) et la réforme des statuts et des règles de gestion. Par ailleurs, pour accompagner la fusion, des réunions de présentation et d'information sur les travaux en cours ont été tenues et destinés tant aux agents de centrale que du réseau. De nombreux « séminaires » ont été organisés réunissant les cadres.

De grands mouvements de grève ont affecté au cours du premier semestre 2009, la fonction publique : les 29 janvier, 19 mars et 26 mai 2009. La participation des agents de l'ex direction générale des Impôts et de l'ex direction générale du Trésor public a été plus élevée que pour l'ensemble de la fonction publique.

Le taux national de grévistes le 19 janvier 2009 s'est élevé à environ 48,3% pour la filière gestion publique et à plus de 59,3 % pour la filière fiscale. Le taux de grévistes du 19 mars 2009 s'est élevé à environ 38,5 % pour la filière gestion publique et à plus de 50 % pour la filière fiscale avec des disparités selon les services et les régions (supérieur à 60 % dans les inter-régions sud-ouest et sud-Pyrénées). **Le Rapporteur spécial signale le taux inhabituel de participation des directions de contrôle fiscal (moyenne nationale 27,5 %) révélateur d'une tension particulière et préoccupante.**

Le taux de participation au mouvement du 26 mai 2009, fixé en pleine campagne de l'impôt sur le revenu, est beaucoup plus faible (pour la filière gestion publique : 5,5 % et pour la filière fiscale : 17,20 %).

Cinq fédérations syndicales - SUD/SNUI (affiliés à Solidaires) CGT, FO, CFDT, CFTC - sont représentées au sein du comité technique paritaire central (CPTC) de la DGFIP sur la base recomposée du dernier scrutin (décembre 2007) au sein de l'ex DGI et de l'ex DGCP. Des comités techniques paritaires spéciaux se sont tenus au cours de l'année 2009 au sein du service des Pensions pour préparer sa réorganisation. Des associations professionnelles de cadres A se sont formées au sein de la DGFIP. Elles se montrent très attentives aux questions de déroulement de carrières, aux conditions de travail et aux rémunérations de leurs membres.

L'enjeu à venir tant pour la direction générale de la DGFIP que les syndicats sont les élections professionnelles de 2011.

D.- DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS ET DES CONTRACTUELS

• Lors de l'examen de l'exercice 2008, l'attention du Rapporteur spécial avait été attirée par le doublement de la cotisation 2007 de l'ex-ministère de l'Économie et des finances au Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Il constatait que le taux d'emploi de ces personnes n'atteignait que 4,2 % et qu'en participant à l'intégration sociale de ces travailleurs, l'État ferait un meilleur usage de ses finances. Il remarque d'ailleurs que la contribution au titre de l'année 2008 est encore forte en augmentation ⁽¹⁾ : 9,42 millions d'euros ont été versés en 2009 au titre de l'année 2008 contre 5,58 en 2008 au titre de 2007.

Dans son rapport public annuel 2008 (observations des juridictions financières), la Cour des comptes commente la mise en place du FIPHFP. Elle constate que l'État, loin d'être exemplaire, « *affiche un retard sensible par rapport au secteur privé* ».

(1) Cette augmentation serait due à une plus grande rigueur dans la comptabilisation des travailleurs handicapés.

Mais un plan pluri-annuel de recrutement a été finalisé début 2008 au sein de la DGFIP. Au titre de 2009, 279 travailleurs handicapés ont été recrutés et ils ont tous vocation à être titularisés en 2010 (78 en catégorie A, 96 en B et 105 en C). 160 personnes de catégorie C recrutées dans le cadre du dispositif PACTE ⁽¹⁾ en 2009 seront également titularisées en 2010.

- Le nombre de contractuels (hors « Berkani ») s'élevait au 31 août 2009 pour la DGFIP à 541 personnes dont 196 de catégorie A parmi lesquelles 57 de catégorie A+. Il est stable et conforme à quelques unités près avec les données 2008.

Les contractuels « Berkani » (de catégorie C) ont diminué en 2009 par rapport à 2008. 2 574 relevaient de contrats de droit public et 255 de droit privé.

Le volume des recrutements de contractuels pour 2010 n'est pas encore connu hormis le quota d'agents handicapés contractuels fixé à 277 pour la DGFIP.

Le service des Pensions recourt également à quelques agents contractuels pour des postes de longue durée : 4 pour les catégories A et A+, sachant que 2 travailleurs handicapés engagés comme contractuels seront titularisés en 2010. Toutefois, il est fait appel ponctuellement à une trentaine de contractuels (période de 2 à 4 mois) notamment pour gérer la campagne d'information du droit à l'information retraite.

(1) Pacte : Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État.

III.- LES MOYENS INFORMATIQUES : DES DONNÉES CHIFFRÉES PLUS PRÉCISES MAIS DES DATES INDÉTERMINÉES ET LOINTAINES

L'inscription des dépenses relatives aux moyens informatiques a gagné en clarté et le Rapporteur spécial a pu dresser pour le présent PAP un tableau plus complet que celui du PAP 2009.

Les dépenses de fonctionnement informatique (titre 3) prévisionnelles sont estimées à 221,97 millions d'euros en AE et à 221,2 millions d'euros en CP. Les dépenses d'investissement informatique (titre 5) prévisionnelles sont estimées à 94,16 millions d'euros en AE et à 107,32 millions d'euros en CP.

Les dépenses informatiques représentent **un peu plus d'un cinquième de l'ensemble des dépenses 2010** du programme 156 hors charges de personnel. Parmi elles, et en cohérence avec les indications données dans la rubrique grands projets transversaux et crédits contractualisés, 20 millions d'euros, uniquement en crédits de paiement, sont destinés au programme Copernic.

RECENSION DES DÉPENSES INFORMATIQUES DU PROGRAMME 156 PLF 2010

(en euros)

	Autorisation d'engagements		Crédits de paiement	
	Titre 3	Titre 5	Titre 3	Titre 5
Action 01	10 000	20 000	10 000	20 000
Action 02	6 700 000	2 900 000	6 750 000	2 900 000
Action 03	22 800 000	9 800 000	23 100 000	9 800 000
Action 04	0	0	0	0
Action 05	7 400 000	3 200 000	7 500 000	3 200 000
Action 06 Pensions	480 000	210 000	500 000	210 000
Action 07	29 300 000	12 600 000	29 600 000	12 700 000
Action 08	110 000	50 000	110 000	50 000
Action 09 Copernic	0	0	8 000 000	12 000 000
Action 09 Autre que Copernic	154 400 000	65 380 000	154 400 000	66 440 000
Total	221 200 000	94 160 000	221 970 000	107 320 000
Total bis	315 360 000		329 290 000	

Source : Données du PAP 156 2010

Le Rapporteur spécial signale que la **DGFIP ne dispose pas de schéma directeur informatique** et que compte tenu de l'importance stratégique de celles-ci et du nombre de ses applications, il lui paraît indispensable qu'elle se saisisse de cette question pour garder la maîtrise de ses systèmes et parer à tout risque de contrariété, redondance, etc.

A.– COPERNIC NE DONNE PAS SON CALENDRIER

1.– La création de la DGFIP modifie le programme Copernic

Le chantier informatique Copernic ⁽¹⁾ lancé en 2001 et prévu initialement pour s'étaler sur neuf ans, est entré dans sa seconde phase de réalisation depuis fin 2006.

La mise en place des modules les plus emblématiques, pour les particuliers comme pour les professionnels, tels les services sur Internet (TéléIR, TéléTVA, portail fiscal, etc.) est achevée bien que reposant partiellement sur des applications anciennes.

La période 2007/2010 est moins spectaculaire mais techniquement fondamentale et structurante. Elle concerne les applications de gestion pour lesquelles une approche prudente et sécurisée a finalement été adoptée. Les déploiements en « *big bang* » ont été abandonnés au profit d'un découplage de la mise en production des référentiels et du branchement des applications en de double commande permettant les tests, le suivi des expérimentations en grandeur nature. Cette seconde phase était principalement orientée vers les activités de l'ex-DGCP, c'est-à-dire le recouvrement, mais la création de la DGFIP a quelque peu modifié les orientations.

Le plan d'action opérationnel (PAO V4) a été réactualisé en 2006 ; il a fait l'objet d'une dernière actualisation en août 2007 qui n'a pas été validée du fait de la fusion de l'ex direction générale des Impôts et de l'ex direction générale de la Comptabilité publique. La création de la DGFIP favorise certains chantiers (mise en place du service des impôts des particuliers, préparation des directions locales unifiées, accueil fiscal de proximité...) et mais oblige à reconfigurer certains projets. Par exemple, **l'outil de recouvrement RSP va désormais concerner les impôts recouvrés sur rôle ou auto-liquidés.**

L'un des axes fondamentaux à poursuivre en 2010 est **la mise en place des référentiels** (des personnes et des occurrences fiscales), **cœur** du nouveau système d'information » car, en attribuant à n'importe quelle nature de donnée un identifiant, ils permettent une connexion fluide entre différentes « briques » informatiques et bases de données, ce qui évite la double, voire la triple saisie. Cette mutualisation des informations requiert une mise en place progressive et particulièrement sécurisée tant au niveau de la source que du circuit de communication et le système de double commande a souvent été retenu :

– pour les professionnels, la nouvelle application de gestion des données de population (GESPRO) connectée aux référentiels est en cours de déploiement et devrait s'achever avec quelques mois de retard au premier semestre 2010.

(1) Conçu, rappelons-le, autour d'un « concept facial de neutralité vis-à-vis de l'organisation ».

– pour les particuliers, les nouvelles versions des applications de gestion (ILIAD, MAJIC, BNDP) ont été connectées aux référentiels par le biais de la double commande en mai 2009.

L'un des enjeux sera également de parvenir à croiser les données des référentiels professionnels à celles des référentiels des particuliers.

À destination des tiers déclarants professionnels, la livraison prévue fin 2009 du nouveau service TéléTD permettra la dématérialisation, via le portail impots.gouv.fr, de la collecte des données de la déclaration annuelle des traitements et salaires. Cette modernisation du processus de collecte générera notamment un allègement des travaux de saisie des actuels dépôts papier.

Le projet PATRIM Colloc, qui permet la fourniture d'informations foncières aux collectivités locales et autres établissements publics (article L. 135B du livre des procédures fiscales) sera livré mi-2010.

Dans le domaine du contrôle fiscal, les applications SIRIUS PART (aide à la programmation du contrôle fiscal des **particuliers**) et SIRIUS REC (aide au recouvrement) ont été généralisées en 2008. Ils seront complétés en 2010 par un outil d'aide à la sélection et à la programmation du contrôle fiscal des **professionnels**, l'application SIRIUS PRO.

L'axe fondamental pour le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, concerne **l'application unique de recouvrement, RSP**, qui fusionnera cinq applications de l'ex DGI et de l'ex DGCP. Particulièrement complexe parce qu'articulant des processus hyper sensibles (de l'assiette au prélèvement), le retard de **la première livraison, relative à l'impôt sur rôle**, s'est accentué.

Désormais, la DGFIP souhaite que RSP gère également le recouvrement des impôts auto-liquidés et que le recouvrement de ces différentes impositions soit géré, le cas échéant, d'une manière plus offensive, au sein des Pôles de recouvrement spécialisés. Les objectifs de ce projet ont donc été réexaminés en 2009.

La mise en œuvre des interfaces nécessaires avec CHORUS pour l'ensemble du recouvrement fiscal a également été considérée comme une priorité.

Le Rapporteur spécial note que les différentes réorientations du projet Copernic vont entraîner des coûts supplémentaires tant en terme d'études que dans l'obligation de maintenir en vie des applications. L'enrichissement des axes du projet RSP entraîne par exemple un prolongement de ce volet dans les applications MEDOC et REC/MEN. Par ailleurs, une étude sur le remplacement de ces applications sera lancée (quand même) en 2009. L'absence de toute information relative au calendrier de mise en place de RSP est frappante. Déjà repoussé à l'année 2011, il faudra peut-être atteindre un peu plus.

En ce qui concerne les services aux usagers et la mise en place du Guichet fiscal unifié (GFU), l'outil **GAIA** qui permet de suivre les démarches en ligne des usagers et de dématérialiser les contacts et les transmissions de pièces jointes (au sein des services des impôts des particuliers (SIP) et des accueils de proximité), a été mis en place au mois de septembre.

2.– La DGFIP corrige le coût du programme Copernic et le porte à deux milliards d'euros. Mais ce montant est-il définitif ?

Sans doute sous l'effet de l'insistance du contrôle parlementaire et de la Cour des comptes, l'administration fiscale présente dans une réponse au questionnaire budgétaire 2010 un coût total actualisé constaté du programme Copernic estimé à 1,67 milliard d'euros. **En extrapolant à l'année 2011, ce coût est porté à 2,013 milliards d'euros** ; cette réévaluation prenant en compte le coût des ressources humaines internes et la maintenance des applications livrées par Copernic sur l'ensemble cette période.

Par contre le Rapporteur spécial a bien noté que : « *Le lancement des projets restant à financer dans l'enveloppe du programme Copernic est examiné dans le cadre des instances de gouvernance informatique de la nouvelle direction et des priorités de la DGFIP en matière fiscale.* » et qu'il lui a été indiqué à d'autres reprises que les « *budgets Copernic et de la DGFIP ne sont pas encore arbitrés* ». Or, le budget Copernic 2010 ne comporte que des crédits de paiement. Qu'en sera-t-il donc après la prise en compte de ces derniers éléments ?

B.– LA DÉMATÉRIALISATION PREND LE PAS SUR LE DÉPLOIEMENT D'HÉLIOS

Le programme informatique phare de l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, lancé en 2001, et destiné à la tenue des comptabilités des 110 000 collectivités et établissements publics locaux, arrive au terme de son déploiement. Trois projets applicatifs le constituent :

1) **Hélios**, le progiciel comptable et financier dont les phases de construction et de création sont totalement achevées, le budget de la mission Hélios ayant été clos fin 2007;

2) **Delphes** (ex. Hélios 2) qui assure la valorisation des informations comptables et financières, l'offre de services nouveaux aux ordonnateurs et des outils de contrôle interne et de pilotage. Ce projet intègre la réalisation d'un infocentre qui sera le support du système décisionnel de la DGFIP dans la sphère du secteur public local ;

3) le **plan d'action Dématérialisation** dont l'outil d'exploitation est XéMélios. Il repose sur des conventions et des accords avec les collectivités et les organismes publics territoriaux. Ceux-ci peuvent recourir à XéMélios⁽¹⁾ notamment pour suivre le paiement de la rémunération⁽²⁾ de leurs agents. Le **Protocole d'échange standard** (Version 2) a été déployé dans 52 collectivités. Il permet la dématérialisation des titres, mandats et bordereaux. La dématérialisation des documents budgétaires et leurs annexes sera expérimentée pour la M14 cet automne. La dématérialisation des comptes de gestion sur chiffres étendus continue de se développer (120 000 comptes de gestion sur chiffres en 2009).

La gestion des applications Hélios est désormais supervisée par le responsable de la filière Gestion publique et de manière effective par le département informatique du Trésor (DIT) d'intégration et de maintenance de Versailles secondé par le DIT de Metz. Pour Delphes, la maintenance est réalisée par le DIT de Bordeaux alors que l'intégration et l'exploitation sont assurées par le DIT de Clermont-Ferrand.

Si les effectifs de la maîtrise d'ouvrage d'Hélios diminuent logiquement, les effectifs de la maîtrise d'œuvre augmentent afin d'assurer la reprise interne du socle Hélios et de sa maintenance. Un nouveau contrat de tierce maintenance applicative (TMA) a été attribué au début de l'année 2009 et contrairement aux années antérieures le prestataire ne couvre plus que 50 % du périmètre fonctionnel d'Hélios.

À la fin du 1^{er} semestre 2009, 2 335 trésoreries disposaient et fonctionnaient sous Hélios. L'objectif de la DGFIP était un déploiement quasi-total dans les 2 700 trésoreries à fin 2009, les migrations dans de très grandes collectivités comme la Ville de Paris, des CHU importants, etc. étant programmées courant, voire fin 2010. Un léger retard pourrait donc avoir été enregistré en 2009.

C.- SIRHIUS TOUT JUSTE EN PHASE DE CONCEPTION.

Le projet SIRHIUS vise la création d'un système d'information des ressources humaines (SIRH) **unique**, commun aux directions des ministères de l'Économie et du Budget. Le ministère des Affaires étrangères et européennes a rejoint ce projet transversal présenté dans le PAP 2009 du programme 156 mais géré par la direction des Personnels et de l'adaptation à l'environnement professionnel (DPAEP) rattachée au Secrétariat général commun aux ministères de l'Économie et du Budget dans le cadre du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* n° 218. Le succès de ce projet contribuera à la rationalisation de la chaîne de paye de fonctionnaires de l'État confié à l'Office national de Paye.

(1) Qui est un logiciel libre de droits dont la maintenance est assurée par la DGFIP.

(2) 3 640 conventions de dématérialisation de la paye ont été signées avec des collectivités territoriales.

Les premières dépenses liées à ce projet informatique avaient été inscrites dans l'enveloppe budgétaire réservée aux actions innovantes à la disposition du secrétaire général en 2007.

En 2009, **le coût du projet SIRHIUS** n'est pas encore fixé avec certitude ; l'estimation initiale de **62,650 millions d'euros** sur la période 2009-2011, pourrait être réévaluée à la baisse à 45 millions. Mais ces montants ne comprennent pas de nombreux paramètres (coûts directionnels, dépenses d'accompagnement, de maintenance) et restent très incertains.

Comme indiqué dans le rapport relatif au PAP 2009, le coût de ce projet transversal doit en principe être partagé entre les programmes 156 et 218. Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* lui a réservé en 2009 5 millions d'euros en AE et 3,10 millions d'euros en CP. La DGFIP aurait engagé au titre de l'exercice 2009 3,6 millions en AE et 2,1 millions en CP.

Les contributions des deux programmes pour 2010 seront définies fin 2009.

La réflexion sur ce SIRH unique et commun est effectivement engagée depuis 2006 et les travaux de conception ont démarré à l'automne 2007. La phase conception serait actuellement à mi-chemin, la conception générale de l'architecture technique étant en voie de finalisation.

Dans l'attente du SIRH SIRHIUS, les applications de gestion des ressources humaines de l'ex direction générale des Impôts et l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, respectivement AGORA et SEQUIOA, sont maintenues.

IV.– LE CONTRÔLE DE LA FRAUDE FISCALE : SUITE

Lors de l'examen des crédits du programme 156⁽¹⁾ du projet de loi de finances pour 2009, le Rapporteur spécial avait consacré un développement de son rapport au contrôle de la fraude fiscale.

En janvier 2008, le ministre du Budget désigné « chef de file de la lutte contre la fraude » par le Président de la République confirme son intention de renforcer la lutte contre la fraude fiscale et sociale approchée de manière globale et concertée et rappelle que de nouveaux instruments juridiques ont été créés dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et de la loi de finances rectificative pour 2007 (notamment la notion de flagrance fiscale).

Par ailleurs, le Gouvernement français souhaite saisir l'opportunité de la présidence française de l'Union Européenne pour faire avancer divers dossiers relatifs à la lutte contre la fraude fiscale : renforcement de la coopération européenne fiscale, projet Eurofisc (échange d'informations), travaux sur les directives en matière d'assistance directe et d'épargne, lutte contre les États paradis fiscaux et extension du droit de communication à l'égard des opérateurs de communication électronique.

À la suite du scandale des listing d'évasion fiscale au Liechtenstein, la commission des finances de l'Assemblée nationale a poursuivi au cours de l'année 2009 les investigations et les réflexions sur la lutte contre les paradis fiscaux qui ont abouti à la publication d'un rapport d'information n° 1902⁽²⁾ « *La lutte contre les paradis fiscaux : 30 propositions pour passer à l'acte* ». Les aspects qui intéressent plus particulièrement le Rapporteur spécial du programme 156, c'est-à-dire la question du contrôle et de la répression ainsi que l'organisation et les moyens du contrôle fiscal, y sont décrits. L'examen de ces points débouche sur une proposition de création d'un service fiscal d'enquêtes composé d'agents disposant de la qualité de police judiciaire sous l'autorité du parquet. Cette proposition avait précédemment été évoquée tant par le ministre du Budget que par le Rapporteur spécial et deux options avaient été développées : soit la création d'un service fiscal judiciaire sur le modèle du service national de la douane judiciaire et ses officiers de douane judiciaire, soit la création d'un service judiciaire qui serait commun à la DGFIP et à la DGDDI. Ce **service national judiciaire** n'a pas encore vu le jour suite à de nombreuses tergiversations tantôt attribuées au ministère de l'Intérieur, tantôt au ministère de la Justice. Toutefois, le contrat pluri-annuel de la douane 2009-2011 indique que « *l'extension du champ de compétence du SNDJ à des domaines connexes sera étudiée* ».

(1) Rapport spécial n° 1198 annexe 23 – *Projet de loi de finances pour 2009 Gestion des finances publiques et des ressources humaines* – M. Thierry Carcenac – Novembre 2008.

(2) Publication Assemblée nationale – septembre 2009.

En mai 2009 a été créée la délégation nationale de Lutte contre la fraude (DNLF) chargée de dresser une typologie des comportements de fraude et de coordonner les actions menées en matière de lutte contre la fraude par les services de l'État et les organismes intervenant dans le champ de la protection sociale. Cette DNLF est secondée par 91 comités locaux (métropole et DOM) de lutte contre la fraude⁽¹⁾ chargés de faire sauter les barrières entre les services et de faire remonter les informations au niveau national.

600 contrôleurs de la sphère fiscale, sociale et douanière ont été réunis à Bercy en mai 2009 par le ministre du Budget.

- Dix opérations de croisement de fichiers⁽²⁾ leur ont été annoncées, permettant par exemple de comparer les déclarations de revenus faites par les allocataires de la Caisse d'allocations familiales avec les fichiers de la DGFIP. À la suite, a été annoncée la création d'une cellule de cinquante agents du fisc, volontaires, pour travailler spécifiquement sur les trafics dans les quartiers. Il s'agit d'une extension au « portefeuille des trafiquants » du décret n° 2008-88 du 28 janvier 2008, dit « *décret train de vie* » qui institue des procédures d'évaluation des biens et des éléments de train de vie pour le bénéfice de certaines prestations sociales sous condition de ressources.

- La mise en place d'une **cellule de régularisation**⁽³⁾ à la DGFIP pour les personnes qui disposent d'avoir non déclarés dans les paradis fiscaux. L'intérêt de ce dispositif pour les contribuables en situation de fraude est de pouvoir régulariser leur situation sans poursuites pénales, sous réserve que l'origine des fonds soit licite. En l'espace de quelques semaines, cette cellule avait déjà reçu plus de 220 appels, qui se sont poursuivis. En juillet, la cellule avait enregistré 140 demandes de régularisation, ce qui paraissait assez faible. Les contribuables doivent acquitter l'impôt dû et les intérêts de retard, les pénalités pouvant être négociées en fonction de la gravité de la fraude. En août 2009, le ministre du Budget fait part de l'existence d'une nouvelle liste de 3 000 contribuables français ayant des comptes dans trois banques helvétiques⁽⁴⁾.

La cellule de régularisation est censée fonctionner jusqu'au 31 décembre 2009, au-delà de cette date le contribuable pourra être poursuivi au pénal pour fraude fiscale.

- La lutte contre les paradis fiscaux et le secret bancaire a connu au cours de l'année 2009 des progrès sans précédent.

L'OCDE s'est réunie le 21 octobre 2008 avec le projet de mettre à jour de la liste des paradis fiscaux (liste blanche, liste grise, liste noire).

(1) Mis en place en octobre 2008.

(2) Dans le respect de la loi informatique et libertés de 1978.

(3) Créée en avril 2009 et surnommée « cellule de dégrisement ».

(4) En dépit d'un scepticisme de la Suisse sur l'origine de cette liste (Les Echos 30 septembre 2009).

Fin janvier 2009, la ministre de l'Économie a présenté une ordonnance ⁽¹⁾ qui renforce les moyens de lutte contre le blanchiment d'argent et la fraude fiscale. Il s'agit d'une transposition de la directive européenne anti-blanchiment qui impose aux établissements financiers (banques, assurances et mutuelles) et non financiers (organismes sociaux, experts comptables, casinos, etc.) de nouvelles obligations de déclarations. Cette mesure devrait avoir pour effet d'augmenter le nombre de saisines du service TRACFIN.

Un commissaire européen à Bruxelles propose alors d'améliorer l'assistance entre pays européens pour mieux lutter contre l'évasion fiscale et d'éliminer « l'usage abusif » du secret bancaire.

Les dirigeants des six principaux pays européens lancent l'Appel de Berlin du 22 février 2009 pour la levée du secret bancaire dans le cadre de la préparation du G20.

Après que le G20 d'avril 2009 se soit engagé dans la lutte contre les paradis fiscaux, le Luxembourg, la Belgique, les Îles Vierges britanniques, la Suisse, les Bahamas, les Bermudes, les Îles Caïmans, le Liechtenstein, Monaco, Saint Martin et Andorre ont signé des conventions, des avenants à de précédentes conventions et des accords d'échanges de renseignement. Il s'agit d'un renoncement à la pratique de l'opposition du secret bancaire.

Les prix de transfert, prix pratiqués entre filiales d'un même groupe international, ont fait l'objet de réflexions pour améliorer l'information de l'administration fiscale, ce qui devrait se traduire par des dispositions dans le prochain projet de loi de finances rectificative.

Tous les pays membres du Forum mondial de l'OCDE ont pris l'engagement de respecter les standards internationaux en matière d'échanges d'informations bancaires et fiscales à Mexico en septembre 2009 et un chantier d'évaluation a été lancé. Il s'agit d'évaluer le droit interne de chaque membre et d'en apprécier la compatibilité avec les engagements internationaux.

Mais lors de la réunion de l'ECOFIN du 20 octobre dernier, les ministres des finances de l'Union européenne n'ont pas réussi à surmonter leurs divergences sur plusieurs dossiers dont celui relatif à la lutte contre la fraude fiscale.

La réunion du G20 de novembre 2009 et le sommet de Pittsburgh qui suit quelques jours plus tard, prennent note des progrès accomplis en matière de lutte contre le blanchiment et de coopération dans le domaine de la régulation financière.

(1) Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

En France, un arrêté est publié au Journal officiel du 7 octobre 2009 obligeant les banques françaises à publier en annexe de leurs comptes annuels 2009 la liste de leurs implantations dans les paradis fiscaux et la nature de leurs activités. Par ailleurs, les banques françaises se sont engagées à fermer leurs opérations dans les paradis fiscaux qui seront encore sur la liste grise de l'OCDE d'ici à fin mars 2010.

a) « *Le contrôle fiscal et ses moyens seront sanctuarisés* ».

Le Rapporteur spécial a pris acte de la volonté du gouvernement d'améliorer la lutte contre la fraude (fiscale et sociale) en désignant le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique « chef de file de la lutte contre la fraude ».

Lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée nationale du 2 avril 2008 durant laquelle il a présenté un « *rapport sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales par le biais des paradis fiscaux* »⁽¹⁾, en réponse à une question du Rapporteur spécial, le ministre du Budget avait fait la déclaration suivante :

« Le contrôle fiscal a été sanctuarisé et ne connaîtra pas de perte d'emplois ». [Compte tenu du non-remplacement d'un départ à la retraite sur 2] cela représente pour d'autres services, un effort auquel la direction générale des impôts contribue tout comme le fera la DGFIP. »

Depuis le PAP 2009, le Rapporteur spécial s'efforce tout de même d'en vérifier le respect.

Il a été indiqué au Rapporteur spécial que le ministre avait présenté un certain nombre de garanties aux équipes de contrôle fiscal : autonomie du contrôle au sein de la DGFIP, maintien de l'organisation existante notamment pour la recherche et pour les Dircofi et maintien de la structuration du contrôle fiscal dans le cadre des plans interrégionaux de contrôle fiscal.

L'organisation des équipes du contrôle fiscal est répartie dans le programme 156 de la manière suivante :

L'action 01 *Fiscalité des grandes entreprises* accueille la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI^o qui comptera en 2010 493 ETPT) ;

L'action 02 *Fiscalité des PME* abrite la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), les Dircofi, une partie de la direction spécialisée de la région Île de France et de Paris, ainsi que dans les services opérationnels, les inspections de contrôle et d'expertise (ICE) et les brigades départementales de vérification (BDV). Le contrôle fiscal y mobiliserait 7 605 ETPT.

(1) compte rendu de l'audition du 2 avril 2008 sur la lutte contre l'évasion fiscale internationale.

Au sein de l'action 03 *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale* on retrouve les équipes de la direction nationale des Enquêtes fiscales (DNEF), les brigades de contrôle et de recherche (BCR) et les brigades régionales foncières, soit 5 268 ETPT (non compris les contrôleurs de la redevance audiovisuelle).

En ETPT, les activités de contrôle fiscal mobiliseraient en 2010 environ 13 366 ETPT ; soit 10,9 % des ETPT du programme 156. Comme l'avait également souhaité le Rapporteur spécial au Sénat, et depuis la création de ce programme, une action spécifique dédiée au contrôle fiscal aurait été appréciée. La lutte contre la délinquance financière et le blanchiment constituent en effet des enjeux majeurs qui pèsent sur le financement de la protection sociale.

Comme décidé par le ministre du Budget, les effectifs des brigades de vérification ont été **presque** sanctuarisés. Les emplois implantés par direction hors encadrement pour les années 2008 et 2009 sont les suivants :

Directions	Emplois 2008			Emplois 2009		
	A	B	C	A	B	C
D.N.E.F.	186	123	63	186	123	63
DIRCOFI ILE-DE-FRANCE-EST	267	37	31	267	36	31
DIRCOFI ILE-DE-FRANCE-OUEST	273	32	37	273	32	35
DIRCOFI SUD-EST	156	21	21	156	22	20
DIRCOFI SUD-PYRENEES	132	19	15	133	18	15
DIRCOFI SUD-OUEST	136	22	25	137	20	22
DIRCOFI OUEST	183	36	21	184	35	20
DIRCOFI CENTRE	88	18	12	89	17	12
DIRCOFI EST	181	37	27	183	36	25
DIRCOFI NORD	183	41	28	185	39	28
DIRCOFI RHONE-ALPES-BOURG	224	37	27	224	38	27
SOUS-TOTAL DIRCOFI	1 823	300	244	1 831	293	235
TOTAL DIRCOFI	2 367			2 359		

Par ailleurs, en 2008 et 2009, environ 4 400 vérificateurs exercent dans des brigades départementales de vérification.

Les contrôles fiscaux sont programmés dans le cadre de plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF) triennaux et tiennent compte du tissu socio-économique des interrégionaux dans leur zone de compétence. Dans l'attente du cadrage stratégique de la DGFIP, les orientations de la période 2006-2008 ont été maintenues.

Par ailleurs, l'administration fiscale participe aux groupes d'interventions régionaux (GIR). En 2008, environ 85 % des 313 contrôles d'origine GIR ont été assumés par des services de contrôle fiscal.

b) Mais, depuis 2007, le malaise couve dans les services de contrôle fiscal.

En dépit de toutes ces mesures, le syndicat national unifié des Impôts (SNUI) continue de dénoncer le manque de moyens pour les contrôles fiscaux. Les enquêteurs et les vérificateurs semblent exprimer un sentiment de « décrochage » entre les moyens globaux qui leur sont attribués et la réalité de la fraude. Même si le nombre des contrôles reste globalement stable d'une année sur l'autre, la part des opérations ayant permis une restitution d'impôt en provenance de l'étranger est en diminution ainsi que les demandes d'assistance administrative internationale.

Ce mécontentement se traduit par une participation inhabituelle des agents des services de contrôle fiscal aux mouvements de grève (27,5 % en moyenne nationale le 19 janvier 2009).

Leur inquiétude porte sur l'usage des applications de contrôle fiscal SIRIUS PART et SIRIUS PRO, sur le resserrement des délais et l'obsession des indicateurs qui n'incitent pas à pousser les recherches sur les cas de fraude complexes. L'objectif est en effet de limiter à neuf mois les contrôles dans les grandes entreprises et à trois mois dans les PME. Ces contraintes affectent même la direction nationale des Enquêtes fiscales qui serait elle aussi poussée à « l'abattage » alors qu'elle travaille sur de longues investigations.

6 500 agents ont été habilités en 2008 à utiliser **SIRIUS PART** qui leur permet de produire des listes de contribuables en anomalies sur les domaines de l'impôt sur le revenu et sur celui de l'impôt sur la fortune. Deux fonctionnalités sont disponibles : des requêtages prédéfinis et un requêtage libre réservé aux experts.

La déclaration pré-remplie a fait disparaître le contrôle sur les discordances entre le montant déclaré et le montant annoncé par les tiers et a modifié les investigations des contrôles sur pièces (CSP). Ces contrôles sont appelés à être remplacés par des contrôles dits d'initiative. 60 % des contrôles d'initiative sont issus d'une sélection SIRIUS, mais les droits rappelés en 2008

n'ont représenté que 17,43 % (217 millions d'euros) des droits rappelés en provenance de CSP. Le montant des droits rappelés issus des recherches SIRIUS PART est cependant en hausse ⁽¹⁾.

La déclaration pré-remplie a également fait reculer le dispositif de relance amiable. Le contrôle des défallants à l'impôt sur le revenu est resté stable en nombre mais a diminué en droits.

Les taxations à l'impôt sur le revenu en matière de contrôle des dossiers à fort enjeu sont en baisse par rapport à 2007 (-20,8 %). Les droits rappelés représentent 135 millions d'euros et leur moyenne s'élève à 7 191 euros.

Les examens approfondis de situation fiscale personnelle (ESFP) ont diminué de 7,5 % par rapport à 2007, soit 4 166 opérations au total. Les droits rappelés et les pénalités baissent également (respectivement 345 millions d'euros et 160 millions d'euros).

L'application SIRIUS PRO se substituera au second semestre 2010 aux applications existantes en matière de fiscalité professionnelle. Elle s'adressera à environ 14 000 agents et s'appuiera sur une base de données permettant une approche large des données professionnelles y compris en cas de déménagement d'une entreprise.

L'application SIRIUS PRO comporte quatre modules :

- un module d'analyse du tissu fiscal ;
- un module de ciblage de dossiers (requêtes prédéfinies) ;
- un module d'analyse d'entreprise avec tableaux de synthèse et comparatifs ;
- un module de requêtage libre, réservé à environ 1 000 experts.

La procédure de flagrance fiscale a pu être mise en œuvre très récemment, après un travail préparatoire élaboré par la direction nationale des Enquêtes fiscales (DNEF). Elle a été appliquée 11 fois depuis le 1^{er} septembre 2009 et des modalités sont *encore* en cours de définition avec les brigades de contrôle et de recherche pour la mettre en œuvre dans le cadre du droit d'enquête (ce qui démontre sa complexité).

Par ailleurs, la démarche de certification des brigades de contrôle dans le cadre de contrôle fiscal externe (CFE) indispose les agents dans la mesure où cette certification porte sur le « relationnel » avec le contribuable mais ni sur la pertinence ou la qualité de l'opération de contrôle. Il n'est pas exclu par ailleurs

(1) Toutefois, d'autres chiffres, plus faibles, ont été donnés à votre Rapporteur spécial, dans une autre réponse au questionnaire budgétaire PLF 2010.

qu'elle soulève quelques problèmes juridiques. Enfin, la diminution d'agents de catégorie C dans les brigades transfert sur les vérificateurs des tâches administratives alors que toutes les étapes d'un contrôle fiscal sont désormais codifiées et font l'objet d'une traçabilité.

MONTANT DES DROITS NETS DES CONTRÔLES FISCAUX 2006-2009

(en millions d'euros)

Droits nets	2006	2007	2008
Contrôle de bureau	5 488	5 921	5 620
Contrôle sur place	6 420	6 579	6 734
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	484	446	384
Total droits nets	11 908	12 946	12 738

Source : données extraites du rapport d'activité 2008 de la DGFIP

NOMBRE DE CONTRÔLES FISCAUX 2006-2009

Nombre de contrôles fiscaux	2006	2007	2008
Contrôle de bureau	nc	nc	nc
Contrôle sur place (vérification de comptabilité)	47 851	47 784	47 844
Examen de situation fiscale personnelle (ESFP)	4 578	4 508	4 166
Total contrôles fiscaux	6 904	7 025	7 118

Source : données extraites du rapport d'activité 2008 de la DGFIP

c) Les indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale sont toujours à la peine, en dépit de nouveaux instruments informatiques et juridiques.

L'objectif n° 4, du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* vise à « **renforcer la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes** ». Il est servi par trois indicateurs.

Ces indicateurs sont les suivants :

- 4.1 – pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves ;
- 4.2 – taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2 ;
- 4.3 – taux de paiement des amendes.

Ils font l'objet de critiques récurrentes tant de la part du Rapporteur spécial que du Sénat. Ces indicateurs, dont deux sont dédiés au recouvrement, tiennent difficilement compte de la diversité et de la complexité des fraudes et de leur contrôle. Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) reproche précisément à ces indicateurs d'être très structurants et pesants sans parvenir à refléter la réalité et la complexité du contrôle fiscal. Comme l'a également démontré le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le taux de couverture du tissu fiscal ⁽¹⁾ est lui-même complexe à appréhender, car il dépend des secteurs d'activité, des régimes et types d'imposition, d'opérations donnant lieu à des rappels de droits en fiscalité internationale, des mesures de coopération internationale, etc.

Le Rapporteur spécial note que l'indicateur 4.1 augmente d'un demi-point en 2010 et d'un quart de point en 2011 pour atteindre un taux de 18,75 %. L'application de contrôle fiscal pour les particuliers est déployée, l'application SIRIUS PRO sera généralisée au cours du second semestre 2010 et la cellule de régularisation devrait bénéficier pleinement des résultats de sa raison d'être.

Toutefois, la politique de la DGFIP n'est pas précisée et l'on ignore les choix qu'elle fait véritablement : comment arbitre-t-elle entre un contrôle fiscal rentable et un contrôle fiscal, dissuasif, qui œuvre au civisme fiscal ?

Le taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'exercice N-2 doit progresser en 2009, mais se stabiliser en 2010. **Pourquoi, alors que des pôles de recouvrement spécialisés, « pugnaces et offensifs » seront mis en place ?**

Le taux de paiement des amendes fixé à 78 % pour 2009, devrait gagner un point en 2010. On rappellera que cet indicateur concerne tous les types d'amendes.

Le Rapporteur spécial a jugé très intéressantes les suggestions du SNUI invitant à créer des indicateurs complémentaires en matière de contrôle fiscal et il les rappelle. Il s'agirait d'élaborer un **indicateur de couverture du tissu social orienté TVA** et un **indicateur chargé de suivre les rappels en matière de fiscalité internationale**.

(1) 35 millions de foyer fiscal et environ 4 700 contrôle de situation fiscale personnelle.

V.- LES CRÉDITS 2010 NE RESPECTENT PAS LE ZÉRO VOLUME MAIS N'EXPLOSENT PAS COMME LES LOYERS BUDGÉTAIRES.

Pour sa cinquième édition selon le régime de la LOLF, la demande de crédits 2010 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* se distingue de celle du PAP 2009.

La demande 2009 se caractérisait par une grande complexité, avec des distorsions marquées entre les besoins de crédits en AE et en CP et leur évolution respective. La lecture des demandes de crédits 2010 est simple : la demande de crédits AE et CP pour 2010 est identique, à huit millions d'euros près.

Elle enregistre une augmentation par rapport à 2009 de +1,7 % en autorisations d'engagement et de +1,46 % en crédits de paiement. Avec une **inflation prévisionnelle à 1,2 %, en euros constants la prévision budgétaire 2010 du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, augmente respectivement de 0,5 et 0,26 %** et ne respecte pas le principe du zéro volume. ***Toute la responsabilité repose sur les loyers budgétaires qui sont estimés en 2010 à 252,89 millions d'euros, c'est-à-dire presque 135 millions d'euros supplémentaires.***

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DÉMANDÉS 2010 POUR LE PROGRAMME 156

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2	Autres titres	Total	Titre 2	Autres titres	Total
01 Fiscalité des grandes entreprises	48 052 000	10 156 000	58 208 000	48 052 000	10 156 000	58 208 000
02 Fiscalité des PME	1 640 070 000	61 149 000	1 701 219 000	1 640 070 000	61 199 000	1 701 269 000
03 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 669 332 000	103 075 000	1 772 407 000	1 669 332 000	103 475 000	1 772 807 000
04 Fiscalité des marchandises et des moyens de transport	50 418 549	0	50 418 549	50 418 549	0	50 418 549
05 Gestion financière de l'État hors fiscalité	498 287 00	26 204 000	524 491 000	498 287 00	26 304 000	524 591 000
06 Gestion des pensions	62 004 874	11 899 567	73 904 441	62 004 874	11 219 567	73 224 441
07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 387 023 000	57 127 000	1 444 150 000	1 387 023 000	57 527 000	1 444 550 000
08 Gestion des fonds déposés	72 221 000	1 360 000	73 581 000	72 221 000	1 360 000	73 581 000
09 Soutien	1 458 041 208	1 208 747 714	2 738 788 922	1 458 041 208	1 272 897 714	2 730 938 922
09-01 Soutien COPERNIC	27 108 00	0	27 108 000	27 108 00	8 000 000	47 108 000
09-02 Soutien autre que COPERNIC	1 430 933 208	1 208 747 714	2 711 680 922	1 430 933 208	1 264 897 714	2 683 830 922
Total	6 885 449 631	1 551 718 281	8 437 167 912	6 885 449 631	1 544 138 281	8 429 587 912

Source : PAP 2010

Les crédits de fonctionnement AE et CP parviennent à encaisser cette hausse formidable en limitant leurs besoins supplémentaires à respectivement 54,58 millions d'euros et 39,46 millions.

Le programme 156 n'a pas bénéficié en 2009 d'une avance de crédit au titre du plan de relance de l'économie. Sa demande de crédits tant en autorisations d'engagement qu'en crédit de paiement est en deçà des montants plafonds qui lui étaient « réservés » dans le cadre de la programmation pluri-annuelle 2009-2011.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2010 (PROGRAMMATION PLURI-ANNUELLE 2009-2011)

(en milliers d'euros)

	Exercice 2009	Exercice 2010 approché PAP 2009 dans le cadre de la pluri-annualité 2009/2011	Exercice 2010 PAP 2010 Variation LFI 2009/PAP 2010	Exercice 2011 Programmation pluri-annuelle 2009/2011
Autorisations d'engagement	8 320,31	8 448,14	8 437,17	8 483,66
Variation exercice N+1/N	-1,8 %	+1,5 %	+1,4 %	+0,11 %
Crédits de paiement	8 334,43	8 440,56	8 429,58	8 472,95
Variation exercice N+1/N	+ 0,47 %	+1,2 %	+1,14 %	+ 0,38 %

Source : PAP 2009 et PAP 2010

L'évolution de la demande de crédits en 2010 est la suivante :

TABLEAU DES VARIATIONS 2010/2009 AE ET CP

Titre	Variation AE 2010/2009 (%)	Variation CP 2010/2009 (%)	
Dépenses de personnel	+ 0,15	+ 0,15	
Dépenses de fonctionnement	+4,1	+ 3	AE +54,58 millions CP + 39,46
Dépenses d'investissement	+67	+ 56	AE +77,85 millions CP + 71,27
Dépenses d'intervention	- 23,8	+ 23,8	
Total des dépenses	+1,7	+ 1,4	

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent 81 % de la demande globale de crédits pour 2010, elles enregistrent, par rapport à 2009, une **augmentation de 0,15 %**.

Les **crédits de fonctionnement** augmentent de 3 % en AE et de 4,2 % en CP car ils supportent des loyers budgétaires en forte hausse. Les **crédits d'investissement** augmentent de 67 % en AE et de 56 % en CP, mais ne représentent que 12 % des dépenses hors titre 2.

Les **dépenses d'intervention** sont en augmentation de 23 % en AE comme en CP sur un seul poste (au bénéfice du GIP Info retraite).

- Le schéma de déversement revalorise la demande de crédits de paiement 2010 du PAP 156 à 8 820,96 millions d'euros en lui réaffectant 383 millions d'euros (hors fonds de concours et attribution de produits). Ces sommes proviennent de quatre programmes dont 81 % d'entre elles du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

- Un examen par action révèle en ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement**, que l'action Soutien et à titre accessoire l'action 05 *Gestion financière de l'État hors fiscalité* sont les seules à enregistrer une augmentation de leurs besoins de titre 3. Toutes les autres actions accusent une baisse.

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (TITRE 3) DEMANDÉS PAR ACTION

(en milliers d'euros)

Action	AE LFI 2009	AE PLF 2010	Variation 2010/2009	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Variation 2010/2009
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
01	10 160	10 146	-0,2	10 170	10 146	-0,2
02	58 590	58 249	-0,6	59 440	58 299	-2
03	93 930	93 275	-0,7	96 420	93 575	-3
04	0	0	0	0	0	0
05	27 290	23 004	-15,8	28 290	23 104	-18,4
06	11 097	11 899	+7,2	11 217	11 219	0
07	48 010	44 527	-7,3	50 740	44 827	-11,7
08	1 360	1 310	-3,7	1 370	1 310	-4,4
09	1 051 456	1 115 483	+6	1 046 156	1 104 394	+5,5
Totaux	1 302 703	1 357 283	+4,1	1 285 701	1 346 264	+4,7

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT (TITRE 3) DE L'ACTION SOUTIEN

(en milliers d'euros)

	AE LFI 2009	AE PLF 2010	Variation 2010/2009 (%)	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Variation 2010/2009 (%)
	AE Titre 3	AE Titre 3		CP titre 3	CP titre 3	
Soutien autre que Copernic	1 051 456	1 115 480	+6,1	1 049 156	1 096 930	+4,5
Soutien Copernic	0	0	-	0	8 000	-
Soutien	1 051 456	1 115 483	+6,1	1 049 156	1 104 394	+5,5

Dans le détail, l'augmentation de la demande de crédits de titre 3 est concentrée sur la sous-action *Soutien autre que Copernic*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT (TITRE 5) DE L'ACTION SOUTIEN

(en milliers d'euros)

	AE LFI 2009	AE PLF 2010	Variation 2010/2009 (%)	CP LFI 2009	CP PLF 2010	Variation 2010/2009 (%)
	AE Titre 5	AE Titre 5		CP titre 5	CP titre 5	
Soutien Copernic	8 400	0	-	18 000	12 000	-33,33
Soutien autre que Copernic	107 660	165 144	+53,4	108 080	156 383	+44,7
Soutien	116 660	165 144	+53,4	126 080	168 383	+33,55

L'augmentation des **dépenses d'investissement** de la sous-action *Soutien autre que Copernic* est fort marquée ; elle concentre environ 82 % des crédits de titre 5 de tout le programme 156.

La faiblesse de la justification au premier euro (JPE) du PAP 2009 ne permet pas d'établir avec certitude par comparaison l'origine de cette augmentation, mais il semble qu'il s'agisse des dépenses informatiques estimées à plus de 65 millions en 2010.

- Le programme comprend quelques **dépenses fiscales** ⁽¹⁾ qui sont stables et estimées comme en 2009 à 60 millions d'euros.

d) Une tendance à la hausse des ressources des fonds de concours et attributions de produits qui pourrait dépendre des produits de cession de biens mobiliers.

Estimés à 7,81 millions d'euros dans la loi de finances pour 2009, les fonds de concours augmenteraient pour atteindre 8,46 millions d'euros en 2010.

(1) Quatre dispositifs dont trois ont un objet qui contribue directement au programme.

Par souci de simplification, les ressources de fonds de concours et de produits sont présentées sous forme de tableau.

FONDS DE CONCOURS ET PRODUITS DU PROGRAMME 156 EXERCICE 2010

(en euros)

Comptes	Objet	Estimation de recettes
07-2-2-382	Rémunérations au titre de la gestion comptable des OPHLM et des OPAC par les comptables du Trésor	3 075 000
07-2-2-277	Rémunérations pour services rendus (décret n° 200-817 du 28 août 2000). Ventes ou cessions de droit de reproduction ou de diffusion de publications, documentation, etc. Mise à disposition d'informations statistiques ou de données, usage de service télématique, de serveur vocal, d'imprimés, de logiciel de calcul de l'impôt, de données foncières.	1 930 000
07-2-2-383	Rémunérations pour services rendus : mise en place d'une procédure de débit d'office pour le recouvrement de prêts accordés aux collectivités locales et établissements publics locaux et diffusion d'informations	1 000 000
07-2-2-380	Prise en charge par les départements informatiques du Trésor de la paye des agents d'organismes publics ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'État.	1 000 000
07-2-3-705	Produits de cession de biens mobiliers	1 000 000
07-1-4-951	Participation de la communauté européenne aux frais de fonctionnement liés au programme Fiscalis	134 000
Divers		317 000

Source : Addition des éléments du PAP 2010.

A.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE FISCALITÉ

En suivant le schéma organisationnel de la nouvelle direction générale des Finances publiques, quatre actions regroupent les activités de la nouvelle filière fiscalité. Cette filière rassemble les moyens consacrés aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle). Elle est inscrite dans les objectifs et les axes stratégiques définis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour le ministère du Budget, à défaut de l'être dans ceux de la mission qui ne sont pas encore explicités⁽¹⁾. Cette démarche sera finalisée avec l'adoption du document d'orientations stratégiques (DOS) de la DGFIP pour la période 2009-2011 en cours de négociation.

(1) Dans son rapport *Résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2005*, publié en 2006, la Cour des comptes observait que la démarche stratégique de la mission était insuffisamment développée. Cela semble encore être le cas aujourd'hui.

L'objectif majeur est la conduite de la création de la DGFIP et la fusion dans le réseau des services et équipes de l'ex direction générale des Impôts et l'ex direction générale de la Comptabilité publique, en opérant diverses réorganisations comme les Pôles de recouvrement spécialisés ou la transformation des directions de contrôle fiscal.

Il poursuit la recherche d'une part, de l'amélioration de la qualité de service pour les usagers qui doivent disposer de services plus réactifs et plus modernes, d'autre part, d'une performance accrue pour offrir le service au moindre coût.

Il décline les axes stratégiques suivants :

1) le positionnement de l'utilisateur au cœur de l'organisation, avec, après la mise en place pour les professionnels des services des impôts des entreprises (SIE), le développement du concept de **guichet fiscal unique** (et multi-canaux) pour les particuliers ;

2) le développement de l'**@-administration** qui permet la modernisation, simplifie et améliore l'efficacité et l'efficience des services fiscaux.

Le concept de guichet fiscal unique prévoit, dans les villes où il y a à la fois un centre des impôts et une trésorerie, la création de services fiscaux unifiés « préfigurés » par les hôtels des impôts avant la création de la DGFIP. Les agents chargés du recouvrement sont réunis dans un service commun avec les agents de l'ex-DGI pour répondre à toutes les demandes des contribuables particuliers.

Dans les zones rurales, le principe est que les services actuels du Trésor public assureront l'accueil fiscal de proximité. Mais, et le Rapporteur spécial s'en inquiète, la démarche de performance prévoit le resserrement des réseaux territoriaux. Sans que leur nombre en soit connu, certaines petites trésoreries sont appelées à disparaître... dans le respect de la charte des services publics en milieu rural.

1.– La performance de la filière fiscalité : des indicateurs resserrés.

Quatre objectifs sont chargés d'illustrer et de suivre la performance de cette filière par le biais de neuf indicateurs.

Les deux indicateurs de **l'objectif n° 2 Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales**, qui mesure le respect du civisme fiscal, cherchent sur la période 2009-2011 à consolider les résultats obtenus. Les résultats dépassent, en effet, d'ores et déjà les 98 %. À noter que l'indicateur relatif à la *part d'usagers particuliers respectant leurs obligations en matière d'impôts sur le revenu* et l'indicateur relatif à la *part des impôts des professionnels acquittés spontanément à la DGFIP* sont devenus les sous indicateurs de l'indicateur *part des impôts déclarés ou acquittés spontanément à la DGFIP*.

L'objectif n° 3 *Faciliter l'impôt* prévoit le maintien de la pleine satisfaction (5/5) de l'indicateur pondéré 3.1 qui illustre la mise en œuvre du programme « Pour vous faciliter l'impôt ».

L'indicateur 3.2 *Niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP*, ne s'intéresse en fait qu'aux procédures fiscales et comporte trois items intéressants. La part des recettes de TVA, impôt sur les sociétés et taxe sur les salaires acquittés par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure, vise en 2010 une progression de 2,5 points.

Le nombre de télédéclarations Télé-IR, après une stagnation en 2007 et en 2008 a atteint en 2009, 9,7 millions de télé-déclarants indéniablement grâce à la simplification de la procédure de télé-déclaration. La DGFIP vise pour 2010 une augmentation raisonnée de 9,7 millions à 10 millions de télé-déclarations.

Le taux de paiement dématérialisé sous l'effet d'actions de communication renouvelées a enregistré une augmentation sensible en 2008, notamment sur les impôts locaux. Le paiement dématérialisé est particulièrement utilisé pour le règlement des impôts sur le revenu (78,4 % dont un taux de mensualisation de 65,5 %) mais il est beaucoup moins utilisé pour les autres impôts. La DGFIP a donc fixé la cible 2010 à 55 % (+5 points) et vise les 60 % pour 2011.

L'objectif n° 4 relatif à la lutte contre la fraude fiscale a été analysé *supra*.

L'objectif n° 5 cherche à mesurer la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières et leur productivité. Il inclut l'activité de la filière gestion publique de la DGFIP.

Le PAP 2010 simplifie l'approche en se concentrant sur le suivi des **taux d'interventions**. Les indicateurs 2009 *Taux d'intervention sur les recettes* et *Taux d'intervention sur les dépenses*, qui comprenaient tout deux des éléments de suivi des coûts de gestion, sont fusionnés dans un seul indicateur *Taux d'intervention sur les recettes et les dépenses*. Ce nouvel indicateur est doté de cinq sous-indicateurs. Celui relatif au taux d'intervention sur les impôts collectés par la DGFIP et le taux d'intervention globale sur les recettes fiscales se dégradent. Cela est occasionné par un double phénomène : les effets de la crise économique sur le montant des recettes et, d'autre part, au niveau des coûts de gestion, par la généralisation des loyers budgétaires.

Par contre, engrangeant les bénéficiaires de la réforme du réseau comptable de la douane et la poursuite de la modernisation et dématérialisation des procédures, le **taux d'intervention de la douane s'améliore d'un point par an**.

Le **taux d'intervention sur les dépenses de l'État serait appelé à se dégrader** au cours des prochaines années en raison de la hausse attendue des coûts de personnel (ce n'est pas ce qu'a exactement constaté le Rapporteur spécial) ainsi que des loyers budgétaires.

Moins compréhensible est la dégradation du **taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local** pour les années 2009 et 2010. L'application Hélios étant quasiment généralisée sur les sites et la dématérialisation des procédures et des échanges de données se développant chaque année, le Rapporteur spécial s'interroge sur l'impact de la création de la DGFIP sur cette activité.

L'indicateur **5.2** s'intéresse au **taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP**. Ce taux est particulièrement sensible à la charge de travail (par exemple : simplification de la législation fiscale ou au contraire augmentation du nombre d'articles de la déclaration IR) et aux effectifs. Les taux annuels affichés pour la période 2009-2011 (supérieurs à 3,5 %), à charge de travail sans doute constante, confirment l'hypothèse d'une réduction des effectifs à marche forcée. On remarquera toutefois qu'une infime dégradation est prévue entre l'exercice 2009 (3,5 %) et 2010 (3,6 %).

2.- Action 01 : *Fiscalité des grandes entreprises*

Depuis le projet de loi de finances pour 2007, les ETPT affectés à cette action relèvent exclusivement de la direction des Grandes entreprises (DGE) et de la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI).

Ces directions, qui mobilisent des profils professionnels spécifiques, voient l'ensemble de leurs effectifs diminuer de 21 unités. Elles affectent les cadres de cette action qui représentent plus de 70 % de sa population. L'augmentation des agents de catégorie C étonne car leurs unités seraient plus importantes en 2010 qu'en 2006. Pourtant, le gain de productivité réalisé dans le cadre de cette action concerne avant tout la dématérialisation de saisies de données. La direction des Grandes entreprises dispose de 294 agents chargés de mission d'assiette et de recouvrement et la direction des Vérifications nationales et internationales (DVNI) de 482 agents dont 376 cadres A et A+ réalisant des missions de contrôles.

LA VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	16	17	17	17	17	0
A	563	549	536	549	536	- 13
B	101	104	100	105	82	- 23
C	127	129	123	122	137	+15
Total	807	799	776	793	772	- 21

Les dépenses de personnel sont estimées à 48 millions d'euros, en diminution par rapport à la demande 2009. Cette demande enregistre sans nul doute la réduction des effectifs cadres. Toutefois, afin de conserver des cadres expérimentés en son sein, la DVNI a requalifié dix postes d'inspecteurs en postes d'inspecteurs départementaux.

Les autres crédits demandés sont destinés au fonctionnement de ces deux directions. Ils sont estimés, comme en 2009 à 10,15 millions d'euros c'est-à-dire qu'ils enregistrent une diminution.

La direction des Grandes entreprises est compétente pour presque 34 000 entreprises auxquelles elle propose une large palette de téléservices (télédéclarations et télépaiement), y compris pour des dispositions relatives au plan de relance de l'économie ⁽¹⁾.

La mise en œuvre de ce plan a entraîné une forte augmentation de l'activité de la DGE au cours de l'exercice 2009. Les demandes de restitutions et de remboursements d'impôt sur les sociétés ont augmenté de 81% et de 83 % pour les demandes de remboursements de crédits sur la taxe sur la valeur ajoutée. Malgré cette recrudescence d'activité, la DGE a maintenu le nombre de contrôles sur pièces annuels (3 360 CSP)

Le périmètre d'intervention de la DVNI a été modifié en 2009. Elle est chargée de couvrir près de 65 000 entreprises. Le nombre de ses contrôles sur place s'est maintenu à environ 1 300 vérifications par an.

Compte tenu de la nature de ses missions et de son organisation, il semble que la DVNI a atteint son maximum d'économie d'échelle, en l'absence de toute évolution prévisible informatique ou bureautique.

L'application informatique MEDOC ⁽²⁾, maintenue et rénovée, devrait être complétée au cours du mois de novembre par une application automatisée grille « analyse risque » qui permet notamment le suivi des demandes de remboursement de TVA.

3.– Action 02 : *Fiscalité des PME*

a) La fiscalité des PME contribue pour 47,5 % à la réduction des effectifs 2010 du programme 156.

Le poids budgétaire (20,2 %) de cette action dans le programme 156 lui attribue le deuxième rang parmi les actions de la filière fiscalité. Elle est également impactée par la création de la DGFIP même si les SIE (services des impôts des entreprises) qui assurent les fonctions d'interlocuteur fiscal unique (IFU) pour les PME, avaient été mis en place dès 2006.

(1) Demande de remboursement anticipé de crédit de TVA.

(2) On rappellera que l'application MEDOC, mise en exploitation en 1985, devait être remplacée dans le cadre du projet Copernic, et qu'elle subsiste d'autant que l'application fondamentale de recouvrement RSP (de Copernic) est toujours espérée.

La variation des ETPT entre la loi de finances 2009 et le présent projet représente une baisse substantielle de **-1 157 unités**, portant ainsi la diminution des effectifs de cette action à - 1 736 ETPT en l'espace de cinq ans. Elle perd presque 4 % de ses effectifs 2009 et contribue massivement à la réduction des effectifs du programme.

La ventilation des effectifs depuis l'exercice 2006 est la suivante :

VENTILATION DES EFFECTIFS DE L'ACTION 02 DEPUIS 2006

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT demande pour 2010	Variation 2009/10
A+	171	177	349	180	393	+213
A	8 495	8 627	8 356	8 889	8 606	-283
B	10 764	10 868	10 683	10 938	10 545	-393
C	10 184	10 107	9 589	9 028	8 334	-694
Total	29 614	29 779	28 974	29 035	27 878	- 1 157

Source : RAP et PAP du programme 156.

On constate une oscillation entre les agents des catégories A et A+, en faveur de cette dernière catégorie. La création de la DGFIP, obligeant à une harmonisation des définitions des catégories, 197 ETPT chefs comptables de 3^{ème} et 4^{ème} classes de l'ex Trésor public ont été reclassés dans la catégorie A+. Mais la catégorie A ne semble pas gagner des ETPT du fait d'une promotion inter catégorielle de B en A.

On constate également que la catégorie C a perdu sur la même période 1 850 ETPT et qu'elle a donc supporté à plus de 106 % l'impact de la réduction du nombre d'agents.

Malgré cette diminution continue et massive des effectifs prévue en 2010, les dépenses de personnel sont estimées à **1 640 millions d'euros** contre 1 661 millions en 2009, soit une baisse d'à peine 1,3 % liée aux effets de réaffectation entre catégories de personnel et à la hausse du taux de cotisation au CAS Pensions.

b) Les nouvelles dépenses informatiques malmènent le zéro volume des dépenses de fonctionnement.

Les demandes de **crédits de fonctionnement** (titre 3) pour 2010 sont estimées à **58,25 millions d'euros en AE** et **58,3 millions d'euros en CP** ; elles sont donc en euros constants en baisse par rapport à 2009 (58,59 millions d'euros en AE et 59,44 millions d'euros en CP).

L'augmentation prévisionnelle des **dépenses d'affranchissement** continue d'étonner le Rapporteur spécial : les efforts de simplification et de dématérialisation comme, par exemple, le projet de suppression de l'envoi des imprimés de déclaration de taxe d'apprentissage pour les entreprises

télédéclarantes – dans le cadre de la politique de réduction de l’impôt papier, devrait entraîner une limitation des frais d’affranchissement. Or, ce poste augmente de 25 %.

Les dépenses informatiques relevant du fonctionnement prennent de l’importance, une partie des applications liées au programme Copernic étant désormais à la charge de la DGFIP.

RÉPARTITION COMPARÉE DES DEMANDES DE CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DE L’ACTION FISCALITÉ DES PME

(en millions d’euros)

	AE/CP PAP 2007	CP RAP 2008	AE/CP PAP 2009	AE/CP PAP 2010
Fonctionnement de la direction nationale d’enquêtes fiscales, de directions de contrôle fiscal (DIRCOFI), partie de la DSIP DNEF	26,02	25,99	24,00	24,55
Remises diverses	23,16	19,80	18,20	20
Affranchissement	10,34	5,91	5,60	7
Informatique	0	7,29	*11,64	6,7
Total	59 512 930	59 038 936	59 440 000	58,30

* de CP, la demande d’AE étant un peu supérieure.

Contrairement aux années précédentes, cette action présente une **demande de crédits d’investissements** de 2,9 millions d’euros en AE comme en CP pour financer la maintenance évolutive des applications informatiques MEDOC et BDRP (base de données des redevables professionnels).

Les dépenses informatiques de fonctionnement comme d’investissement liées à des contrats de TMA (tierce maintenance applicative) concernent en 2009 comme en 2010 :

- l’adaptation de l’application MEDOC à la création de la DGFIP et la prise en compte des décisions liées au plan de relance (notamment mensualisation du remboursement de la TVA) ;
- une sécurisation comptable et une adaptation des états comptables à la réforme de la taxe professionnelle ;
- une sécurisation comptable liée à la mise en place de l’application Chorus, un changement de normes et de codes européens ;
- la gestion et surtout le recouvrement par les SIE de la taxe professionnelle (et non plus par les trésoreries).

En effet, le transfert du recouvrement de la taxe professionnelle des trésoreries aux SIE doit se généraliser en 2010 et 2011. La maîtrise de cette compétence fera des SIE des interlocuteurs fiscaux complets.

À côté des SIE ont été constitués des pôles de recouvrement en juillet 2008. La DGFIP a, dans son approche organisationnelle, décidé de mettre en place des **pôles de recouvrement spécialisé (PRS)** qui se substituent aux pôles de recouvrement des SIE et des trésoreries générales.

Toutefois, les PRS seront chargés, sur des compétences d'attribution, du recouvrement **offensif** des créances des professionnels et des particuliers, ou, en simplifiant, sur les créances ⁽¹⁾ qu'il est possible matériellement et juridiquement de recouvrer. Des PRS ont été expérimentés dans les départements du Loir et Cher et de la Gironde et ouvrent la voie à la mise en place d'autres PRS d'ici fin 2009.

c) Les ETPT chargés de fonction « foncières » augmentent mais pas ceux du contrôle fiscal. Est-ce normal ?

Outre des fonctions d'assiette et de recouvrement (SIE, PRS), l'action 02 accueille des activités et des structures liées au contrôle fiscal mais aussi foncières :

DÉCOMPOSITION DES EMPLOIS DE L'ACTION 02

Activité	ETPT 2009	ETPT 2010
Fonctions d'assiette et de contentieux	11 320	10 669
Fonction de recouvrement	5 935	5 521
Fonction de contrôle	7 880	7 605
Foncier	3 900	4 083
Total ETPT prévisionnels	29 036	27 878

Source : PAP 2010

Les activités de contrôle fiscal connaissent une baisse de leurs effectifs dans le cadre de cette action (cf. supra), alors que les activités foncières vont bénéficier d'une augmentation des ETPT qui leur sont affectés.

Or, les activités foncières, malgré les missions qui leur ont été confiées dans le cadre de l'appréhension et la gestion du Domaine de l'État, disposent d'outils informatiques performants (Majic, FIDJI, base BNDP) et surtout le télé-service Télé@actes qui permet la dématérialisation des échanges (l'année 2009 devrait avoir enregistré 3 millions de télé-requisitions).

Il faut à cet égard rappeler que la Cour de comptes, début 2006, dans un référé sévère relatif aux conservations des hypothèques, attirait l'attention sur le fait que « *l'ampleur incontestable des progrès de productivité réalisés [grâce à l'application Fidji] ne doit pas masquer que des marges d'économie subsistent dès à présent, indépendamment de celles que dégageront les prochaines mutations technologiques* ». Sans doute parce que ces premières conclusions n'avaient pas débouché sur de réelles prises de décision, la Cour des comptes,

(1) Par définition ces pôles ne seront pas chargés des créances contestées ou irrécouvrables (personnes décédées).

dans son rapport public annuel 2008 ⁽¹⁾, consacre à nouveau un chapitre aux conservations des hypothèques. « *Les critiques réitérées de la Cour, à la fois sur l'opacité du système, ses anomalies juridiques et, au-delà, son anachronisme, en particulier au regard des exigences d'une gestion efficace des ressources humaines, n'ont, jusqu'à présent, guère été entendues.* »

Certes, l'extinction du corps des conservateurs des hypothèques est annoncée avec la création du corps des administrateurs des finances publiques, mais il semble au Rapporteur spécial que la réforme, la réorganisation des services fonciers et la recherche des gains de productivité sont un peu négligées et que les observations émises par la Cour des comptes en 2006 conservent leur actualité.

4.- Action 03 : *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale*

a) La Fiscalité des particuliers est le vecteur principal de la réduction des effectifs 2010 du programme 156.

La gestion de la fiscalité des particuliers et de la fiscalité directe locale est la première action de la filière fiscalité, regroupant 21,1 % des moyens du programme 156.

Cette action disposerait en 2010 de 32 028 agents ETPT (contre 33 497 agents ETPT en 2009) accusant une forte décreue de ses effectifs de **-1 469 unités**. Depuis le PAP 2006, elle a perdu 11,5 % de ses effectifs, soit plus de 4 172 ETPT. En 2010, plus de 60 % de la réduction des effectifs du programme repose sur ses efforts de productivité.

Les catégories A+, A et B voient leurs effectifs s'étoffer, alors que la contribution de la catégorie C atteint presque les 100 %. Depuis le PAP 2006, la catégorie C aura assumé 91,5 % de la diminution des effectifs de l'action 03.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 03

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 09/10
A+	25	195	215	192	242	+50
A	4 089	3 864	3 859	3 788	3 871	+83
B	12 014	11 839	11 785	11 881	11 664	- 217
C	20 072	19 238	17 458	17 636	16 251	-1 385
Total	36 200	35 136	33 317	33 497	32 028	- 1 469

(1) *Le rapport public annuel 2008 – 1^{ère} partie- les observations des juridictions financières- Chapitre II : Les conservations des hypothèques, page 435 et suivantes.*

Ce personnel est essentiellement affecté à des fonctions opérationnelles exercées auparavant soit dans les centres impôts services (CIS), soit en trésoreries. Il est désormais appelé à travailler dans de nouvelles structures, celles du **guichet fiscal unique** pour les particuliers ou **services des impôts des particuliers (SIP)**.

Le plan départemental des SIP pour la période 2009-2012 a été annoncé fin 2008 après une préfiguration courant 2008 sur douze sites.

Au 1^{er} juillet 2009, 164 SIP avaient été créés, leur nombre devant se porter à **264 à fin 2009**. Ces SIE sont constitués des centres des impôts et des trésoreries chargées de missions fiscales.

Dans les communes qui ne disposaient pas de centre des impôts, les trésoreries continuent d'assumer leurs missions de recouvrement tout en assurant l'accueil fiscal de proximité. L'application GAIA permettra l'échange et le suivi des dossiers des contribuables entre ces trésoreries et les structures (CID ou SIP) qui traiteront les demandes au fond. Les trésoreries du milieu rural se trouveraient ainsi confortées dans leur existence.

Le nombre de trésoreries est passé de 3 083 trésoreries au 1^{er} janvier 2008, à 3 010 début 2009. 73 ont disparu, 7 trésoreries mixtes ont été spécialisées.

Sur 3 010 trésoreries, près d'un tiers ont été spécialisées (33 % dans le secteur du recouvrement et 67 % dans le domaine de gestion du secteur public local).

Le nombre de trésoreries est donc appelé à se réduire. Ne demeureront que les trésoreries chargées de la gestion du secteur public local, du recouvrement de l'impôt et de l'accueil de proximité ainsi que les trésoreries spécialisées dans la gestion du secteur public local auquel elles offriront des services enrichis. La DGFIP a indiqué au Rapporteur spécial qu'elle n'avait pas quantifié à ce jour le nombre de fermetures des trésoreries.

En outre apparaissent désormais des **pôles de recouvrement spécialisés**. Chaque département en comptera un à fin 2010 afin que sur transfert des SIE, trésoreries et SIP, ils assurent le recouvrement des créances présentant des enjeux ou des difficultés particuliers.

Des opérations de rapprochement entre centres des impôts (CDI) et centres des impôts fonciers (CDIF) avaient été lancées dans les années précédentes, mais le Rapporteur spécial n'a pas d'information sur leur devenir respectif.

b) Malgré les progrès de la dématérialisation les prévisions de dépenses d'affranchissement restent soutenues.

Cette action a besoin pour financer ses **charges de personnel en 2010 de 1 669 millions d'euros** en baisse de 3 % par rapport à 2009 compte tenu de l'ampleur de la réduction de ses effectifs.

La demande de **crédits de fonctionnement** de cette action a été chiffrée à **93,27 millions d'euros en AE** et **93,57 millions d'euros en CP**, soit une baisse par rapport à 2009 en particulier pour les CP. Ces crédits sont répartis comme suit :

(en millions d'euros)

	CP RAP 2008	CP PAP 2009	CP PAP 2010	Variation 09/08
Fonctionnement de la direction nat. des vérifications de situations fiscales (DNVSF) des centres des impôts services (CIS) et de la documentation nationale du cadastre (SDNC).	6,78	6,30	5,97	- 0,33
Affranchissement	67,54	52,40	63,00	+ 10,6
Informatique	24,41	*34,22	22,80	- 11,42
Huissiers de justice	1,56	3,50	1,5	- 1,0
Dépenses diverses	0,45	0	0	0
Total	100,74	96,42*	93,27	- 3,15

* de CP, la demande d'AE étant un peu inférieure

Les dépenses de structures sont prévues à la baisse ainsi que les dépenses informatiques. Toutefois, année après année, le Rapporteur spécial continue de s'étonner de la variation des coûts d'affranchissement informatique, qui lui semble servir de variable d'ajustement.

En effet, à l'initiative du ministre du Budget lui-même, les contribuables n'ont reçu le formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu 2008 2042 DPR qu'en un seul exemplaire. **Cette mesure a permis de réaliser 1,77 million d'euros d'économie dont 1 million au titre de l'affranchissement.** Par ailleurs, la dématérialisation des échanges avec l'administration fiscale se poursuivant, lentement certes, on pouvait espérer une baisse ou une stabilité des dépenses d'affranchissement 2010.

Les **dépenses d'investissement**, estimées à **9,8 millions d'euros**, financeraient uniquement des projets informatiques, notamment de rénovation de l'application de Télé-IR (sécurisation de la plate-forme et augmentation de sa capacité) ainsi qu'une maintenance évolutive de l'application décisionnelle SIRIUS-PART utilisée dans le cadre des contrôles fiscaux des particuliers sur l'IR et l'ISF.

N'apparaissent, ni en fonctionnement, ni en investissement, de dépenses immobilières consécutives aux réaménagements liées à la création de la DGFIP ou rénovation de locaux (conception des accueils du public et amélioration de l'ergonomie des espaces).

c) L'accès sans certificat électronique fait bondir les télé-déclarations et permet la réalisation d'économies.

Pour la campagne 2009, la DGFIP a compté **9,7 millions de déclarations en ligne** (pour 8,5 millions de télédéclarants) et constaté une progression des télédéclarations de l'ordre de 30 % par rapport à la campagne 2008 qui stagnait.

Sur ces 9,7 millions, plus de 63 % ont été réalisées sans certificat : la procédure sans certificat a été un facteur déterminant dans la forte progression du nombre de déclarations en ligne cette année et cette absence de « sécurité » n'a pas entamé la confiance des usagers dans les services en ligne de l'administration fiscale.

La déclaration pré-remplie et la procédure simplifiée de validation de leur déclaration (dite « déclaration en trois clics ») qui concerne les contribuables n'ayant aucune modification à apporter à leur déclaration (soit un million de contribuables) ont contribué à la progression du nombre de télédéclaration.

À 0,75 euro le certificat, l'économie financière réalisée est importante et estimée à 2,5 millions d'euros. Il faut ajouter une chute d'environ 50 % du recours à l'assistance aux usagers entre 2008 et 2009.

Le certificat électronique reste, toutefois et pour le moment, indispensable à la consultation du compte fiscal en ligne.

- la déclaration pré-remplie :

Le nombre de déclarations préremplies retournées par les contribuables sans aucune modification s'établit à 4 363 965 déclarations pour la campagne d'impôt sur le revenu 2009, soit environ 12,5 % du nombre total de déclarations (contre 10 % les années précédentes). L'augmentation de ce taux est liée la préimpression des revenus de capitaux mobiliers à compter de cette année.

Pour la campagne d'impôt sur le revenu 2009, plus de 100 millions de cases ont été préimprimées et le nombre total de cases remplies serait de l'ordre de 120 millions (déclaration des revenus complémentaires comprise). Les agents de l'administration auraient donc saisi environ 20 millions de cases non préimprimées cette année. Ce chiffre reste une évaluation approximative, sachant qu'il ne prend pas en compte le nombre de cases préimprimées qui sont rectifiées par les contribuables.

- La validation par téléphone de la déclaration pré-remplie de revenus bien qu'étendue à l'ensemble du territoire national, ne convainc pas les usagers (4 708 déclarations). La poursuite de cette expérimentation en 2010 serait à l'étude.

• La création de la DGFIP et corollairement la fusion des centres des impôts et des trésoreries a mis un terme à l'expérimentation dans l'Ain du point d'entrée téléphonique unique des services de l'administration fiscale ; l'accueil fiscal de proximité pouvant en effet satisfaire les demandes d'information des contribuables.

L'expérimentation dans l'Essonne, le Loiret et la Meurthe et Moselle d'une adresse Internet unique destinée à faciliter l'accès à distance des usagers, quant à elle, va se poursuivre.

5.- Action 04 : *Fiscalité des marchandises et des moyens de transport*

Cette action a pour finalité le recouvrement des divers droits et taxes collectés par la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) pour le compte de l'État, de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

Avec 667 ETPT prévus pour 2009, cette action n'enregistre ni baisse de ses effectifs ni changement dans leur répartition catégorielle. On rappellera qu'en 2008 les activités comptables et de recouvrement de 228 bureaux ont été concentrées sur 41 recettes régionales.

Détachée des autres activités de la direction générale des Douanes et des droits indirects inscrites dans le programme 302, cette action ne comporte que des crédits de personnel, ses crédits de fonctionnement et d'investissement étant supportés par le programme 302 (*cf. infra*).

La demande de crédits de personnel 2010, de 50,42 millions d'euros, s'affiche une hausse limitée à +2,1 % que l'on peut rapprocher de l'augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/2010
A+	43	43	55	63	63	0
A	60	57	73	105	105	0
B	342	355	344	250	250	0
C	324	317	357	249	249	0
Total	769	772	729	667	667	0

Ne représentant pas 1 % des crédits du programme 156, la performance de cette action n'est examinée qu'au travers d'un des sept items de l'indicateur n° 5.1 : *taux d'intervention sur les recettes et les dépenses*.

B.– LES ACTIONS DE LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE

La filière gestion publique assure le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. De même que la filière fiscalité, elle est inscrite dans les objectifs et les axes stratégiques définis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques pour le ministère du Budget. Toutefois, elle semble participer plus discrètement aux objectifs qui sont, d'une part, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers qui doivent disposer de services plus réactifs et plus modernes, d'autre part une performance accrue pour offrir le service au moindre coût. Ainsi le sous indicateur 5.1 dédié au taux d'intervention sur les dépenses du secteur public local se dégrade en 2009 et 2010 par rapport aux années précédentes (*cf. supra*).

Bien qu'elle se place également comme une administration de services rendus à « l'utilisateur » collectivités territoriales, les axes stratégiques paraissent moins marqués :

1) le développement de l'**@-administration** et de la dématérialisation des procédures.

2) une recherche de performance qui s'organise autour du resserrement du réseau.

Cette filière regroupe trois actions *Gestion de l'État hors fiscalité* (n° 5), *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité* (n° 7) et *Gestion des fonds déposés* (n° 8).

La filière Gestion publique rassemblerait en 2010 35 856 ETPT contre 36 100 agents ETPT (soit – 244). Ces effectifs ETPT représentent environ 29 % de l'ensemble des effectifs de la DGFIP.

Trois objectifs illustrés par 5 indicateurs ont pour objet de suivre ses performances.

1.- Les objectifs de la filière gestion publique

Trois objectifs peuvent être directement rattachés au suivi de la performance de la filière gestion publique : améliorer la qualité comptable, réduire les délais de paiement des dépenses publiques et renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local.

a) Objectif n° 6 : Améliorer la qualité comptable : le sort réservé à ses indicateurs ne trahirait-il pas une faiblesse chronique?

Depuis le PAP 2009 cet objectif est illustré par deux indicateurs qui s'intéressent à la comptabilité de l'État comme à celle du secteur public territorial.

Lors des exercices précédents, la DGCP était dans l'obligation de poursuivre le substantiel effort de mobilisation de ses agents engagés en 2006 sur ses métiers comptables en matière de contrôle interne comme de fiabilisation de procédures, la Cour des comptes certifiant dorénavant les comptes de l'État. Les résultats de l'indicateur 2007 « Volumes financiers des processus comptables fiabilisés par l'audit comptable et financier » ne pouvaient donc être que satisfaisants. Le Rapporteur spécial avait considéré que le pourcentage retenu pour les volumes financiers des processus comptables fiabilisés en 2007, fixé à 41 %, était modeste.

La disparition de cet indicateur a été justifiée par l'obligation qu'imposait son maintien « d'un audit comptable et financier impliquant une programmation par processus entier, susceptible de constituer un retard dans l'évolution du dispositif de maîtrise des risques ». La DGFIP propose donc de procéder à des contrôles plus ciblés en programmant des diagnostics en fonction des procédures, c'est-à-dire de « parties cohérentes de processus ».

Ces contrôles plus ciblés concerneraient la **détection précoce**, en cours d'année, des erreurs ou anomalies grâce à l'organisation de points de contrôle en tenant compte de la réactivité des services à procéder aux régularisations comptables *ad hoc*. Les résultats sont censés se retrouver dans la réduction des jours-anomalies constatées dans la comptabilité de l'État.

La cible fixée pour 2010 est de 25 jours, sachant qu'aucune projection n'a été prévue pour cet indicateur au-delà de 2010.

La deuxième réserve substantielle de la Cour des comptes (cf. infra Action 05) sur les comptes de l'exercice 2008 laisse penser que des efforts doivent encore être réalisés au sein des ministères.

Dans le PAP 2009, cet indicateur était considéré comme arrivé en fin de cycle. Aussi, le Rapporteur spécial est-il satisfait de voir que cet indicateur subsiste pour l'exercice 2010. Il lui semble que le nombre de jours anomalies comptables fixé à 25 jours pour 2009 reste suffisamment élevé pour qu'il soit encore surveillé durant quelques exercices.

L'indicateur n° 6.2, qui est un indice agrégé de **suivi qualitatif des comptes locaux**, maintient sa cible au même niveau que celle fixée pour 2009, soit 115 (sur une base 100 arrêtée en 2004). La DGFIP choisit donc la **consolidation des acquis** en rénovant les procédures de contrôle interne et en développant le partenariat comptable autour d'un diagnostic partagé.

L'indice ciblé pour l'exercice 2008 était identique (115) mais il n'a pas été atteint, la DGFIP enregistrant une progression inférieure à ses espérances (113,4). Il s'agit donc d'un indicateur de suivi qualitatif des comptes locaux dont les cibles annuelles sont difficilement atteintes. Sa disparition semblait programmée pour 2010, mais, comme pour l'indicateur n° 6.1, il est tout de même maintenu.

Le Rapporteur spécial a en effet remarqué que le DOS (Document d'orientations stratégiques) en préparation en lieu et place d'un contrat pluri-annuel de performance (CPP) ne se réfère à aucun indicateur. Cette absence est peut-être à relier aux efforts de mise en place de la DGFIP et à la permanence d'options non encore arbitrées.

b) Objectif n° 7 : La réduction des délais de paiement des dépenses publiques : respecter un espace-temps pour le contrôle.

Cet objectif est associé aux préoccupations du plan de relance de l'économie 2009, qui a notamment permis une augmentation de l'avance forfaitaire payée aux attributaires des marchés publics. Il est illustré par un indicateur à deux volets contre trois depuis 2009 (le volet délai moyen de paiement par les comptables de l'État ayant disparu). Restent le délai global de paiement fixé à 28 jours à compter de la réception de la facture et la date de visa du comptable ainsi que le délai de paiement par les comptables des dépenses du secteur local dont les collectivités sont sous Hélios. Ce dernier devrait se porter à 7,5 jours contre 8 en 2009.

Sur ce sujet, le Rapporteur spécial continue de rappeler, à l'instar de la Cour des comptes à propos du contrôle hiérarchisé de la dépense, que la réduction des délais de paiement ne doit pas se faire au détriment du contrôle de la dépense quelles qu'en soient ses modalités.

c) Objectif n° 8 : Un renouvellement partiel du suivi de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local

Cet objectif est renseigné par deux indicateurs.

Le premier concerne le **taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local** inscrit à la hausse (45 % pour 2010 contre 41 % pour 2009) mais laborieusement. Le PAP 2010 insiste sur la nécessité d'une « dynamique partenariale », le partenaire de la DGFIP devant disposer des équipements adaptés et compatibles mais...que fait la RGPP ? 4 730 collectivités et établissements publics locaux (avant toute réforme des collectivités territoriales).

Le **taux de réalisation des actions définies dans le cadre de conventions de services comptable et financier (CSCF)** est profondément remanié. Il devient un pourcentage relatif aux **conventions partenariales avec les plus grandes collectivités et établissements publics locaux** (taux de couverture pondéré des CSCF). La cible pour 2010 est de 46 %. Il y a là un véritable enjeu dont il sera intéressant de suivre le développement.

Ce nouvel indicateur permet de contrer certains inconvénients attachés au précédent (taille des collectivités et renouvellement des conventions de service comptable et financier ou charte)

2.– Action 05 : Gestion financière de l'État hors fiscalité

Cette action regroupe **cinq métiers** dont le service France Domaine lui a été rattaché. Pour mémoire, il s'agit :

- du recouvrement des recettes non fiscales de l'État ;
- du paiement des dépenses de l'État ;
- de la tenue de la comptabilité de l'État ;
- de l'exercice de prestations d'expertise économique et financière ;
- de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Malgré l'éminente importance de son rôle pour l'État, le poids financier de cette action au sein du programme 156 est presque marginal : **5,93 %**. Elle ne mobilise « que » **7,38 %** de l'ensemble des ETPT.

Elle est et sera profondément impactée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État (Palier LOLF et le progiciel ACCORD LOLF, CHORUS, le projet d'urbanisation du système d'information financier de l'État : SIFE) **ainsi que par le futur système informatique de la paye.**

Ces différents développements informatiques sont gérés dans le cadre du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* (n° 221). Le progiciel de gestion intégré CHORUS fait l'objet d'une expérimentation suivie par votre Rapporteur spécial dans le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations CHORUS* n° 311 (Cf.infra) sur des sites pilotes en Loire Atlantique depuis 2008 et son déploiement dans l'ensemble des services de l'État est planifié pour l'année 2010. Toutefois, les applications transitoires qui constituent le Palier LOLF (INDIA, ASTER, NDL, DEP, etc.) et qui ont permis l'entrée en vigueur de la LOLF, font malgré tout l'objet d'améliorations continues dont l'objectif est de fiabiliser les données produites. La disponibilité de ces applications est en constante amélioration.

Associés aux progrès informatiques, les **contrôleurs budgétaires et comptables ministériels** (CBCM) (mis en place en 2006 et consolidés en 2007) ont beaucoup contribué à l'amélioration de la **qualité comptable de l'État et de ses opérateurs** par la voie d'audits comptables et financiers. Ils ont également participé aux audits de ré-ingénierie des processus **d'exécution de la dépense** et à la mise en place des **services facturiers** ⁽¹⁾.

Sur le plan budgétaire, depuis 2008, ils sont engagés dans l'élaboration de budgets et de programmations pluri-annuels. Ils sont également chargés de suivre la trésorerie des plus importants opérateurs de l'État.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, ils expérimentent au sein du ministère de la Culture et de la communication de nouvelles modalités de contrôle *a priori* qui pourraient se substituer au visa du CBCM et préfigurer la définition d'un contrôle budgétaire interne ministériel.

Les CBCM sont également sollicités par les services de l'État et se préparent à l'arrivée progressive de Chorus.

La Mission nationale d'audit (MNA) contribue largement à la qualité comptable en assurant la fonction d'audit interne comptable et financier. La MNA est issue de la fusion de la Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) de l'ex-DGCP et de la Mission d'expertises et de liaisons (MEL) de l'ex-DGI. Sa méthodologie ⁽²⁾, reconnue par la Cour des comptes, comme son programme d'audit n'ont pas été modifiés par la création de la DGFIP. La MNA participe également au Comité interministériel d'audit dont la programmation 2009 concerne :

– Les processus parc immobilier ;

(1) à la fin du premier semestre 2009, deux tiers des ministères sont dotés d'un service facturier.

(2) La MNA est certifiée ISO 9001-2000 en 2008 – certification prolongée. La MNA répond par ailleurs à la norme ISA 610 pour la prise en compte des travaux de l'auditeur interne par le certificateur des comptes de l'État

– Les participations : 1 - gestion des dotations aux établissements publics et 2 - dispositif de pilotage et de fiabilisation du compte 26 de l'État ;

– La réorganisation des fonctions budgétaires et comptables au sein de la DGTPE ;

– Le recensement des passifs d'intervention.

La MNA continue d'offrir ses services dans un cadre partenarial aux ministères pour transmettre ses compétences et sa méthodologie (par voie des formations ad hoc) et s'assurer de la fiabilité de l'ensemble du processus comptable partagé entre ordonnateur et comptable en associant, au sein d'une même équipe d'audit, des auditeurs de la DGFIP et des ministères intéressés.

La Cour des comptes ⁽¹⁾, lors de son opération de certification des comptes 2008 de l'État, a levé deux des douze réserves émises sur l'exercice comptable général 2007 et a considéré que deux des autres réserves substantielles se trouvaient satisfaites pour une partie de leurs éléments. Pour le compte général de l'État 2008 la Cour des comptes a retenu douze réserves dont neuf substantielles. La première de celle-ci porte sur la fiabilité des systèmes d'information financière et comptable de l'État, la deuxième sur les dispositifs de contrôle interne comptable et financier dans les ministères, en dépit des partenariats avec la MNA.

- Les besoins en personnel et les demandes budgétaires de l'action n° 5

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE (2008-2010)

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 09/10
A+	186	132	126	140	141	+1
A	1 476	2 456	2 364	2 462	2 330	- 132
B	3 073	3 132	3 155	3 138	3 097	- 41
C	3 669	3 663	3 468	3 435	3 434	- 1
Total	9 053	9 383	9 113	9 175	9 002	- 173

En 2010, les effectifs de l'ex DGCP animant cette action se répartiront entre les cinq métiers de cette action conformément au tableau ci-après. Tous ces métiers enregistrent une diminution des effectifs qui leur étaient affectés, mais cette diminution n'est pas proportionnelle à leur importance numérique. Comme en 2009, elle affecte en particulier la tenue de la comptabilité de l'État (- 3 %), les prestations d'expertises (- 11,6%). Seule la gestion du patrimoine de l'État enregistre tout à fait à la marge une réduction de ses effectifs, alors que les missions qu'ils remplissent ne sont pas directement appréhendées dans cette

(1) Cour des comptes : Certification des comptes de l'Etat – exercice 2008 – mai 2009 – La documentation française ou <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RCE/Certification-des-comptes-mai2009.pdf>

action (cf le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* et le compte d'affectation spécial *Patrimoine immobilier de l'État*⁽¹⁾). France Domaine est en effet chargé depuis janvier 2009 de la programmation et de la rationalisation de « l'entretien lourd à la charge du propriétaire » de l'immobilier de l'État.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR MÉTIERS (2007-2010)

(en ETPT)

Activités	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010
Recettes non fiscales de l'État	2 192	2 222	2 205	2 175
- Recouvrement des amendes	1 322	1 375	1 325	1 325
- recouvrement des produits divers	870	847	880	850
Paiement des dépenses de l'État (hors pensions)	3 108	3 080	3 090	3 060
- Contrôle financier déconcentré	nc	293	340	210
- Paiement des dépenses	nc	1 669	1 600	1 740
- Paye sans ordonnancement préalable des agents de l'État	nc	1 118	1 115	1 110
Comptabilité de l'État	1 570	1 528	1 520	1 470
Prestations d'expertise	541	511	520	460
Gestion du Patrimoine de l'État (activités domaniales)	1 972	1 772	1 840	1 837
Total	9 383	9 113	9 175	9 002

La répartition du poids de la réduction des ETPT n'est non plus pas équivalente au sein des différents métiers.

En raison de la faible amplitude de la réduction des ETPT, la demande de crédits pour les **charges de personnel** augmente : de 465,8 millions d'euros en 2009 elle passe à **496,29 millions d'euros (+ 6,5 %)**.

• **Les dépenses de fonctionnement.**

Celles-ci sont estimées à la baisse : **23,1 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP** contre en 2009 27,29 millions d'euros en AE et 28,29 millions d'euros en CP. Les différents postes de dépenses sont stables à **l'exception des dépenses de fonctionnement informatique relatives aux « frais de fonctionnement consacrés au déploiement des applications de dépenses »**. On supposera qu'il s'agit de la maintenance des systèmes ACCORD (dépense centrale), NDL (dépense déconcentrée), ASTER (dépense à l'étranger) et de l'infocentre INDIA. À l'exception d'INDIA, ces applications de gestion sont appelées à disparaître avec le déploiement de CHORUS.

(1) CF Annexe n°24 Politique immobilière de l'Etat du Rapport 1967 sur le projet de loi de finances pour 2010 (Rapporteur spécial M. Yves Deniaud).

(en millions d'euros)

	CP consommés RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010
Dépenses d'affranchissement électronique	5,3	5,6	5,5
Frais d'huissiers de justice	8,1	9	8,1
Direction nationale des Interventions domaniales	Imputé sur l'action Soutien 09-02	0	2
Dépenses informatiques	0	12,69 AE et 13,69 CP	7,4 AE et 7,5 CP
Total	13,5	28,29 en CP	23,1 AE et 23 CP

*afin de permettre le recours à l'outil informatique budgétaire de l'ex DGCP Cogito

Source : par comparaison RAP 2008 et PAP 2009 et 2010.

La demande de crédits pour 2010 de l'action 06 inclut pour la première fois des **dépenses d'investissement**. Elles sont estimées à 3,2 millions d'euros en AE comme en CP, mais leur destination est aussi peu explicite que pour les dépenses de fonctionnement informatiques.

- La gestion des amendes, pénalités et frais de poursuite

Le **produit des amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite** dans les évaluations révisées pour 2009 est estimé à 1 752 millions d'euros dont 636 millions au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

La totalité de la chaîne de traitement des amendes et contraventions, depuis le dépôt d'un avis de contravention jusqu'à leur règlement, avait fait l'objet d'un audit de modernisation interministériel qui date de fin 2005 et dont les recommandations sont lentement mises en place.

La verbalisation assistée par ordinateur devrait être expérimentée fin 2009. Cette verbalisation électronique devrait générer l'envoi automatique d'un avis de contravention.

Les moyens de paiement ont été facilités, notamment par la mise en place de systèmes de télé-règlement pour les amendes forfaitaires du contrôle automatisé, sur site Internet, les trésoreries et les **7 234 buralistes** équipés de l'application Paiement des Amendes par Intranet.

De nouvelles procédures ou dispositions ont été adoptées pour faciliter le recouvrement contentieux (par exemple : loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines).

Le PAP 2010 précise que le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires est majoritairement mis en oeuvre dans des trésoreries (une trésorerie par département, dont les vingt-sept plus importantes en mode purement spécialisé, et une trésorerie spécialisée au niveau national sur le recouvrement des amendes liées au dispositif de contrôle sanction automatisé).

On signalera, dans le cadre de la nouvelle organisation administrative régionale basée sur huit structures, l'extinction des pôles Gestion publique et développement économique (GPDE) animés par les trésoriers-payeurs généraux de région et actifs dans au comité d'administration régionale (CAR).

3.- Action 07 : *Gestion financière du secteur public local : encore des investissements informatiques*

Cette action, qui mobilise 17,1 % des engagements de crédits et 20,9 % des ETPT du programme, est la **première action de la filière Gestion publique** de la nouvelle direction générale des Finances publiques.

Cette action assure des métiers identiques à ceux de l'action 05 *Gestion financière de l'État hors fiscalité*, c'est-à-dire recouvrement des recettes, gestion des dépenses, tenue de comptabilité et conseil, à l'exception des activités domaniales. Toutefois, ces prestations sont assurées pour le compte d'un secteur public local hétérogène.

Elle dispose de son propre programme informatique, Hélios (*cf. supra*) complété par l'application Delphes et des outils de dématérialisation XÉMélios. Le déploiement du programme est en cours d'achèvement, et les comptes de la mission Hélios ont été clôturés fin 2007 (139 millions d'euros dont 98,35 d'investissement).

En 2010, cette action mobiliserait 25 489 ETPT, c'est-à-dire enregistrerait une réduction infime (0,3 %) de ses effectifs 2009, leur répartition par catégorie étant très légèrement modifiée au profit des agents A.

Ces 25 489 agents ETPT sont affectés au sein des 2 733 trésoreries en activité au 1^{er} janvier 2009 (contre 2 793 trésoreries dans le PAP 2009), dont **595** (contre 610 dans le PAP 2009) spécialisées dans le secteur public local. Il semble donc que le resserrement du tissu des trésoreries concerne également le secteur public local.

Pour l'exercice de ses missions en 2009, la demande de **crédits de fonctionnement s'élève à 44,83 millions d'euros en AE et 44,53 millions d'euros en CP**, soit une diminution respective de -6,7 % et de -12,3 %.

Cette diminution est justifiée par la **réduction des dépenses de fonctionnement informatique estimées à 29,30 millions en AE et 29,6 millions en CP**, soit - 5,64 millions en AE et - 8 millions en CP. Le Rapporteur spécial déduit qu'il s'agit probablement des « coûts récurrents » recensés les années précédentes pour la maintenance, le fonctionnement et la mise à niveau des matériels de la « galaxie » Hélios, sachant que la TMA ayant été reprise en interne à plus de 50 %, les dépenses contractuelles de maintenance évolutive ont été réduites.

Par contre, **12,6 millions d'euros en AE et 12,7 millions en CP** sont demandés au titre des **investissements informatiques**. Malgré leur nouveauté et leur importance, aucune explication n'est apportée sur ces montants.

La conception, le développement, la mise en production du programme Hélios étant achevée depuis fin 2007, la présence de cette demande de 12,6 millions d'euros est d'autant moins compréhensible que les besoins liés au fonctionnement informatique pour 2010 sont satisfaits avec 29,6 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, on remarquera que cette demande est quatre fois supérieure aux besoins financiers de l'application MEDOC. Quel peut donc être le projet informatique nouveau qui solliciterait 12 millions d'euros ? Enfin, la réalisation d'un projet informatique estimé à 12 millions d'euros suppose des délais d'études et de réalisation, donc un décalage entre les besoins en AE et en CP, ce qui n'est pas le cas.

Le Rapporteur spécial est consterné par les conditions d'opacité qui entourent cette demande. Lors de l'examen des précédents PAP de la mission *Gestion des finances publiques et du secteur public local*, il a toujours loué la transparence de la direction générale de la Comptabilité publique à l'égard de la gestion de ses dépenses informatiques (contrairement à ce qui se passait continuellement sur le programme Copernic de l'ex direction générale des Impôts). Il regrette que cette culture et cet état d'esprit puissent ne pas persister au sein de la filière Gestion publique.

Pour protester contre ce manque criant d'information, le Rapporteur spécial va présenter un amendement de suppression de ces crédits dans l'espoir d'obtenir une réponse précise à l'objet de cette dépense.

La prévision relative aux **dépenses de personnel** est identique à celle de 2009, soit **1,39 million d'euros**, ce qui semble surprenant et ignorant l'impact de l'augmentation du taux de cotisation au CAS *Pensions*.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION 07 (2006/2010)

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 Réalisé	ETPT 2008 Réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 09/10
A+	52	672	587	661	660	- 1
A	4 495	4 020	4 227	4 159	4 235	+ 76
B	9 239	9 412	9 609	9 456	9 424	- 32
C	12 383	11 910	11 468	11 292	11 170	- 122
Total	26 169	26 040	25 891	25 568	25 489	- 79

L'esprit de partenariat qui anime cette action correspond au **huitième objectif de ce programme** : « **Renforcer la qualité du service partenarial rendu au secteur public local** », composé de deux indicateurs, le premier relatif suivi du taux de la dématérialisation dans le secteur public local, le second remanié à la réalisation des conventions de service comptable et financier avec les plus grandes collectivités et établissements publics locaux.

Ce partenariat entre comptable du « Trésor » et ordonnateur territorial est matérialisé par la signature d'une « convention de service comptable et financier » (CSCF ou charte pour les collectivités plus modestes) qui peut comporter des prestations spécifiques adaptées aux caractéristiques de la collectivité signataire. 169 conventions avaient été signées à fin juin 2008 sur un potentiel estimé de 341 collectivités ⁽¹⁾.

Avec la création d'une direction locale unique (directions départementales et régionales des finances publiques), les liaisons entre les services sont fluidifiées et pérennisées, pour une information plus rapide et plus exhaustive des élus locaux.

La mise en place, à l'automne 2009, d'un service unique chargé de la fiscalité directe locale au niveau départemental assurant et maîtrisant l'ensemble des opérations liées aux bases d'imposition permet ainsi de regrouper les compétences et d'améliorer la réactivité des services de la DGFIP.

4.– Action 08 : La Gestion des fonds déposés cache-t-elle un gisement de gain de productivité ?

Par cette action, l'administration assure, au sein des trésoreries générales, une double mission en tant que gestionnaire des fonds déposés de manière réglementaire ou obligatoire (DFT) et au titre de préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Elle développe peu à peu son activité dans le sens de la promotion de services électroniques et dématérialisés en conformité avec les normes interbancaires.

(1) Les données 2009 ne sont pas connues.

Ses effectifs 2010 restent sensiblement identiques, l'augmentation de la catégorie A étant compensée par une réduction similaire des agents de la catégorie C. Malgré cette valorisation des postes, la demande de crédits pour les **dépenses de personnel est en baisse de 1,1%**.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	5	11	10	11	11	0
A	228	207	222	214	222	+ 8
B	528	533	544	536	535	- 1
C	724	681	626	606	597	- 9
Total	1 485	1 432	1 402	1 367	1 365	- 2

La demande de crédits pour les **dépenses de personnel 2009** s'élève en effet à **72,221 millions d'euros** contre **72,996 millions d'euros** en 2009.

Les **dépenses de fonctionnement sont estimées, comme en 2009, à 1,31 million d'euros en CP** pour couvrir des frais d'affranchissement (1,2 million d'euros) et 0,1 million d'euros de dépenses informatiques.

L'activité reste identique : étaient ouverts en 2008 35 774 comptes Dépôts de Fonds au Trésor (DFT) et 51 991 comptes à vue dans le cadre de l'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations.

Un plan d'action a été arrêté en 2008 visant à améliorer et à moderniser la relation avec les détenteurs de comptes. En 2009, la DGFIP a veillé à ce que ces déposants puissent disposer, en dépit des effets de la crise économique, de toutes les liquidités dont ils pouvaient avoir besoin.

C.- L'ACTION 06 : LA GESTION DES PENSIONS, INTÉGRÉE À LA FILIÈRE GESTION PUBLIQUE DE LA DGFIP, PERD SON AUTONOMIE COMPTABLE, POUR RATIONALISER SES PROCESS.

Dans l'organigramme ministériel, le service des Pensions était aligné sur les directions du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique mais avec rang de service. Le décret du 26 août 2009 n° 2009-1052 a créé un nouveau service à compétence nationale (SCN), **le service des retraites de l'État**, rattaché au sein de la DGFIP à la filière Gestion publique en lieu et place du service des Pensions.

Il s'agit de rapprocher la structure centrale et les centres régionaux de pensions de la DGFIP, pour améliorer la rationalisation « aval » de la chaîne des pensions.

Le nouveau service des retraites est chargé de la mise en œuvre de la gestion des retraites articulée autour du compte individuel de retraite (CIR), dispositif dont le service des Pensions avait assuré la montée en charge.

Ce changement s'inscrit dans le cadre des décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 et fait suite aux préconisations d'un audit de modernisation de février 2007. L'ex service des Pensions est « réuni » aux centres régionaux des pensions relevant de la DGFIP pour former un SCN, laissant de côté l'option caisse de retraite de l'État.

Les gains induits espérés par le Conseil de modernisation sont de l'ordre de 1 200 ETPT, voire 1 800, pour des effectifs 2009 de 1 102 ETPT.

Le service des Pensions disposait de son BOP central. Le nouveau service des retraites est désormais une unité opérationnelle (UO) du BOP central de la DGFIP. Le Rapporteur spécial espère que la lisibilité budgétaire conservera la clarté passée.

Un comité de coordination stratégique a été parallèlement créé par décret pour veiller à la conduite et à l'avancement de la réforme.

a) La gestion des pensions dans la lorgnette de la RGPP : d'importants gains de productivité en perspective ?

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a instauré un droit individuel des assurés à l'information sur leur retraite obligeant l'État à fournir à ses agents, d'une part, un relevé de situation individuelle (RSI) de l'ensemble de leurs droits inter-régimes à partir de 35 ans et, d'autre part, une estimation individuelle globale (EIG) du montant de leurs droits à pension, ces données ayant été préalablement collectées et consolidées dans un **compte individuel retraite** (CIR). Il est prévu que ces CIR soient recueillis par le nouveau service et transmises par les administrations et services employeurs jusqu'à ce que l'Opérateur national de Paye en construction, futur gestionnaire des rémunérations, soit en mesure d'assurer cette obligation après 2012.

La mise en œuvre du droit à l'information retraite (DIR), priorité de l'ex service des Pensions, a fait l'objet d'une intense activité. À fin juin 2007, si 92 % des comptes individuels retraites (CIR) des agents en activité (soit 2,3 millions) étaient ouverts, ils étaient loin de contenir tous les éléments de carrière en raison de difficulté tenant aux niveaux variables d'interopérabilité des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) des différents ministères. En 2008 les données ont été intégralement saisies dans un environnement quasi stabilisé. L'achèvement en 2009 des évolutions correspondantes des SIRH ministériels a permis la mise en application de la convention commune définissant pour tous les employeurs un cadre pour la fourniture de données fiables pour la constitution et l'enrichissement des CIR. À mi 2009, 13 conventions ont été signées avec des ministères et certains établissements publics.

Depuis 2007 les flux relatifs aux pensions sont stables : environ 4,15 millions de dossiers, le nombre de nouvelles concessions à pensions civiles et militaires ayant toutefois augmenté de 12 % (137 000).

b) Des crédits de fonctionnement marqués par les dépenses informatiques

La diminution des ETPT prévue pour 2010 est de peu d'ampleur et ne touche pas la structure centrale service des pensions.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION GESTION DES PENSIONS

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	9	15	13	18	14	- 4
A	118	119	136	128	159	+ 31
B	432	426	424	440	436	- 4
C	561	541	507	516	488	- 28
Total	1 120	1 101	1 080	1 102	1 097	- 5

Les besoins en **crédits de personnel** pour 2010 sont estimés à **62 millions d'euros**, soit une hausse de 2 % par rapport à la demande 2009.

En hausse depuis l'exercice 2009, les **dépenses de fonctionnement** de l'action *Gestion des pensions* sont estimées à 11,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,61 millions d'euros dont plus d'**un tiers pour les dépenses de fonctionnement informatiques** (environ 4,5 millions d'euros pour l'ensemble de l'action).

Ces évolutions informatiques (logiciels et maintenance des matériels), déjà engagées en 2009 pour des sommes identiques supposent des investissements informatiques estimés à 0,21 million d'euro.

Des **dépenses d'intervention** évaluées à 400 000 euros contribuent au fonctionnement du groupement d'intérêt public **GIP « Info retraite »** chargé depuis juin 2004 de coordonner la mise en place d'un service d'information sur les droits à la retraite pour tous les assurés des régimes obligatoires.

c) Un objectif singulier appelé à être satisfait par la mise en place des comptes individuels de retraite.

Un seul indicateur contre trois précédemment illustre **l'objectif n° 9** *Optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la qualité du service rendu aux agents publics en matière de pension* dont l'appellation reste inchangée.

Le premier indicateur **n° 9-1** est sauvegardé. Il suit le pourcentage des dossiers de départs en retraite urgents traités en 2010 **dans un délai de deux mois**. La concentration de l'objectif sur le traitement des dossiers urgents permettrait d'apprécier la performance du maillon principal de la chaîne des pensions. Il reprend un de deux sous indicateurs des précédents PAP en conservant une cible identique : 90 %.

La mise en place des comptes individuels de retraite contribuera sans doute à réduire le nombre de dossiers urgents et surtout à en accélérer le traitement.

Le deuxième indicateur n° 9-2 s'intéressait au pourcentage de dossiers de demande de pensions de réversion traités dans le délai d'une semaine. 10 points manquaient pour satisfaire la cible (83).

Le dernier indicateur n° 9-3 se penchait sur les délais de traitement aux courriers classiques, des messages électroniques et des appels téléphoniques reçus. Son caractère composite affaiblissait l'appréciation de sa performance.

D.- L'ACTION SOUTIEN : UNE ANOMALIE PERSISTANTE.

Cette action mobilise en 2010 **32,46 % des demandes budgétaires et 19,3 % des effectifs ETPT du programme 156**⁽¹⁾. Elle continue d'enfler imperceptiblement mais sûrement, au grand dam du Rapporteur spécial. Il est possible qu'elle serve de sas aux opérations de fusion, qui comme toute période intermédiaire, ne sont pas sans connaître certains tâtonnements ou imprécisions. Mais, la DGFIP, en présentant ainsi son projet de budget, néglige les remarques précédemment émises, notamment par la Cour des comptes.

Pourtant, à cette action correspond peu ou prou, au niveau de l'administration centrale la troisième **filiale** de la DGFIP dite du **pilotage du réseau et des moyens** qui rassemble le service des ressources humaines, le service du budget et de la performance et le service des systèmes d'information.

De l'existence de cette structure, certes de niveau central, on pourrait attendre une meilleure appréhension des ETPT et des fonctions nécessaires à l'accomplissement des fonctions transversales.

a) Les ETPT de l'action Soutien augmentent de 474 unités et minorent sans raison l'impact global des efforts des actions 02 et 03.

En 2010, l'action *Soutien* rassemblera 23 525 ETPT soit +474 agents ETPT par rapport au PAP 2009. L'oscillation observée dans la répartition de ses effectifs ETPT se poursuit. Si les catégories A et A+ sont moins représentées, **l'action accueille plus de 1 000 ETPT de catégorie C, soit une augmentation de plus de 12 % des effectifs de cette catégorie.**

À tort ou à raison, ces changements répétés font mauvais effet, comme s'il était difficile de déterminer l'affectation de certains agents. Il semble pourtant *a priori* aisé de connaître les fonctions remplies par des agents de catégorie C. **Ce renfort est-il justifié ?**

(1) Dans le PAP 2009 l'action *Soutien* mobilisait 31,31 % des demandes budgétaires et 18,6 % des effectifs ETPT du programme 156.

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS DE L'ACTION SOUTIEN 2006-2010

Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	1 414	1 250	1 247	1 334	1 268	- 66
A	8 158	7 873	7 904	8 030	7 886	- 144
B	6 001	5 819	5 880	5 879	5 563	- 316
C	9 715	8 616	8 957	7 808	8 814	+ 1 006
Total	25 288	23 558	23 988	23 051	23 525	+ 474

Cette action est composée de deux sous actions, dont l'une, celle dédiée au programme transversal Copernic appelée à disparaître, ne mobilise pas même 1,5 % des ETPT et reprend approximativement la configuration constatée lors de l'exécution 2008 (RAP 2008).

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien Copernic						
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	23	21	24	21	24	+ 3
A	265	274	271	274	271	- 3
B	20	29	28	29	21	- 7
C	40	36	31	35	38	+ 3
Total	348	350	354	359	354	- 5

VENTILATION COMPARÉE DES EFFECTIFS PAR SOUS-ACTION

Soutien autre que Copernic						
Catégorie	ETPT 2006 réalisé	ETPT 2007 réalisé	ETPT 2008 réalisé	ETPT 2009	ETPT 2010	Variation 2009/10
A+	1 391	1 229	1 223	1 313	1 238	- 75
A	7 893	7 599	7 633	7 756	7 615	- 141
B	5 981	5 790	5 852	5 850	5 542	- 308
C	9 675	8 580	8 926	7 773	8 776	+ 1 003
Total	24 940	23 198	23 634	22 692	23 171	+ 479

Les **crédits de personnel** demandés pour l'action *Soutien* en 2010 s'élèvent à **1,46 milliard d'euros contre 1,42 milliard en 2009**, l'augmentation sensible des personnels de catégorie C influençant de manière limitée les besoins pour la couverture des charges de personnel.

b) Les demandes de crédits de la sous-action Soutien Copernic

Alors que le PAP 2009 ne comportait aucune **dépense de fonctionnement** relative à la sous-action *Soutien Copernic*, le budget 2010 comprendrait **8 millions d'euros de crédits de paiement** (aucune autorisation d'engagement) qui doivent correspondre à des saisies comptables antérieures.

De même les besoins en **dépenses d'investissement** sont estimés à **12 millions d'euros exclusivement en CP**. Ils correspondent donc, eux aussi, à des engagements antérieurs. Or, en 2009, les autorisations d'engagement dédiées aux investissements Copernic s'élevaient à 8,4 millions d'euros, les crédits de paiement à 18 millions d'euros. L'année 2010 est donc appelée à régler des soldes antérieurs à 2009.

c) *Les crédits de fonctionnement de la sous-action Soutien autre que Copernic*

• La demande de **crédits de fonctionnement** de cette sous-action correspond à la totalité de la demande de crédits de titre 3 de l'action *Soutien*, soit **1 115,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 096,39 millions d'euros en crédits de paiement**. Les besoins de crédit augmentent respectivement de + 4,4 % en AE et + 2,8 % en CP.

**COMPARAISON DE LA DEMANDE DE CRÉDITS DE LA SOUS-ACTION
SOUTIEN AUTRE QUE COPERNIC**

(en milliers d'euros)

	RAP 2008		PAP 2009		PAP 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	1 068 010	1 037 233	1 068 389	1 066 098	1 115 480	1 096 390
Dépenses d'investissement	181 066	187 675	107 660	108 080	165 147	156 384
Dépenses d'intervention	82	165	0	0	120	120
Total	1 249 158	1 225 273	1 176 049	1 174 178	1 280 747	1 252 894

Source : RAP 2008, PAP 2009 et PAP 2010

Les dépenses indivises de fonctionnement sont articulées autour des cinq thèmes présentés ci-dessous :

– Les **loyers budgétaires** 2010 augmentent considérablement : **252,894 millions d'euros** contre 118 millions d'euros en 2009 soit une **augmentation de 114%** (+134,89 millions d'euros). Les loyers budgétaires du programme 156 représentent 68 % des loyers budgétaires du ministère du Budget.

En contrepartie, en 2010, 16 % du total de ces loyers budgétaires sera réservé à la DGFIP au sein du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* qui est chargé de l'entretien lourd des bâtiments.

– Les **frais de structure** sont estimés à 312,10 millions d'euros en CP, contre **369,55 millions d'euros** en 2009. Cette diminution est à relativiser dans la mesure où ce poste de dépenses est allégé de plus de 40 millions de l'entretien de ses locaux.

– Les dépenses liées à **l'accomplissement des missions, estimées à 379,58 millions d'euros en CP** de plus de 65 millions d'euros par rapport à 2009 et distinguent **grossièrement** les frais de maintenances informatiques des autres dépenses. De façon très approximative, les dépenses de fonctionnement informatiques (41 % de l'ensemble) supportées par cette action comprennent des dépenses de continuité (qui représentent 37 % du budget informatique de la DGFIP, soit 57,6 millions d'euros), de dépenses relatives à l'évolution, à la maintenance du parc informatique ainsi qu'une participation au développement du système d'information des ressources humaines interministériel, le SIRH SIRHIUS.

– Les **moyens de fonctionnement** sont estimés à **109,66 millions d’euros en CP contre 94,76 millions d’euros en CP** en 2009 soit une hausse de 15,7 % avec deux postes principaux les fournitures de bureaux et les frais de déplacement. Ce poste annoncé en 2009 comme ne représentant de 17 % des moyens de fonctionnement semble en forte augmentation car il représentera 52 % en 2010.

– Une catégorie « divers » a été créée ; elle est estimée à 42,17 millions d’euros et sert à financer des prestations sociales ou « collectives ».

d) les crédits d’investissement de la sous-action Soutien autre que Copernic

La demande de crédits d’investissement de l’action Soutien s’élève pour 2010 à **165,15 millions d’euros en AE et 168,38 millions en CP**. 80 % des sommes en AE sont destinées à des immobilisations incorporelles et 75,5 % en CP.

Les dépenses informatiques immobilisables sont estimées à 65,78 millions d’euros en AE et 66,44 millions en CP ; elles correspondent à des dépenses d’infrastructures du SSI.

Les achats de matériels sont estimés 35 millions d’euros en AE et 33,4 millions en CP.

L’investissement immobilier 2010 pris en charge par le programme 156 a besoin de 64,38 millions d’euros. Ces crédits seront complétés par la part qui revient à la DGFIP au sein du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*.

S’ajoutent à cet ensemble 120 000 euros de dépenses d’intervention correspondant à « l’adhésion » de la DGFIP à quelques organismes internationaux relevant du domaine fiscal.

Comme en 2009 un effort de structuration et de clarification des demandes inscrites au sein de l’action Soutien dans le PAP 2010 est observé. Le Rapporteur spécial propose qu’à l’instar de la DGDDI, la DGFIP dresse une présentation synthétique de la destination par nature des crédits demandés.

VI.- LE PROGRAMME TECHNIQUE 311 DE LA DGFIP : EXPÉRIMENTATION CHORUS

a) L'expérimentation au sein des services de la DGFIP en Loire Atlantique.

Le progiciel de gestion intégré budgétaire et comptable de l'État, dénommé Chorus, permettant de mettre en œuvre toutes les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est depuis quelques années en cours de conception.

Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, en particulier au sein de la DGFIP en tant que comptable de la dépense de l'État, expérimente certains modules de ce programme en Loire Atlantique. Cette participation permet également à la DGFIP d'anticiper la réorganisation des services et les besoins de formation des agents.

La DGFIP dispose d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le déploiement de CHORUS dans les services déconcentrés et auprès des CBCM (contrôleurs budgétaires et comptables ministériels). La durée de ce marché est de quatre ans et son montant total (tranche ferme et tranches conditionnelles) est de 7,9 millions d'euros.

Un premier programme « technique » budgétaire de dépenses a été constitué en 2009 hors crédits de titre 2 et hors frais de déplacement. Il a été doté de 17 millions en AE comme en CP. Il « dispose » en 2010 de 16,754 millions d'euros.

Les fonctionnalités testées portent sur la dépense, la gestion des actifs, la programmation budgétaire et la mise à disposition des ressources et les restitutions. Le bilan 2009 serait globalement positif, 18 agents maîtrisant ces nouveaux outils.

En 2010 les services nantais n'expérimenteront pas d'autres modules de Chorus, mais travailleront avec la vague 4 sur des fonctionnalités « dépenses » et des fonctionnalités nouvelles vont intégrer le recouvrement des produits divers.

b) Les attentes du programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges.

Le Rapporteur spécial des programmes 156 et 311 étant également rapporteur du programme 302, a interrogé son responsable de programme afin d'approcher par un autre biais l'état de préparation d'une autre direction à l'arrivée de Chorus.

La direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) se prépare activement de son côté au démarrage de Chorus. Avant la mise en production de son application de dédouanement Delt@ (cf. infra), la comptabilité douanière était étroitement impliquée au dédouanement dans l'application SOFI qui ne survit que sur son « quartier » comptable. Mais, dans l'attente de Chorus, la DGDDI a fait le choix de développer une interface d'échanges pour les *recettes* (Intercom) sans incidence lors du rapprochement vers Chorus sur les différents télé-services d'assiette ⁽¹⁾ et autres (gestion des garanties bancaires).

La DGDDI est en attente, en dépit de bonnes relations avec l'AIFE, d'informations sur les spécifications et inter-phasages retenus pour Chorus pour faire évoluer ses propres applications en particulier de *mesures de coûts*. La comptabilité *dépense* de la DGDDI fonctionne au niveau dépenses centrales avec le progiciel transitoire ACCORD, mais le volet dépenses du SIDD de la DGDDI (SI Décisionnel Douanier) a impérativement besoin d'informations de « niveau granulaire ».

c) Flash sur l'Opérateur National de Paye

L'opérateur national de Paye (SCN) est rattaché à la DGFIP comme à la direction générale de l'Administration et de la fonction publique. Il est inscrit dans l'action *Systèmes d'information et production de la paye* du programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*.

Ce projet intéressant au premier chef la DGFIP, ses directeurs font partie du comité stratégique de l'ONP. La modernisation de la paye des fonctionnaires de l'État très liée aux opérations d'harmonisation des SIRH ministériels modifiera, comme le PGI CHORUS, l'organisation des services gérant la dépense de l'État. L'avancement de la réflexion a permis le lancement d'un marché public pour un PGI SIRH, décisionnel et Paye, le début du déploiement est envisagé pour 2012 pour être généralisé en 2016.

(1) Pour toute la fiscalité indirecte : viticulture, tabac, secteur pétrolier, fiscalité environnementale (TGAP, taxe sur les poids lourds, TVA et TVA intracommunautaire, transports (essieux camions et bateaux), accises etc.

CHAPITRE II.— LE PROGRAMME *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES*

I.— LES PERSPECTIVES DU PROGRAMME 302 POUR 2010 S'INSCRIVENT DANS UN CONTRAT PLURI-ANNUEL DE PERFORMANCES

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe la **quasi-totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI)**, à l'exception de ceux relatifs aux personnels chargés des activités de recouvrement de la fiscalité indirecte qui sont inscrits dans l'action n° 4 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

La douane exerce une triple mission :

– **une mission fiscale** (déjà présentée dans le cadre de l'examen du programme précédent) ;

– **une mission économique**, en faveur de la compétitivité de nos entreprises et de la défense de l'emploi, liée à la fonction de régulation des échanges commerciaux extérieurs, avec des objectifs de fluidité, de sécurité et de qualité des flux ;

– enfin, **une mission de protection de l'espace national et européen** contre les fraudes, notamment la contrefaçon, et les grands trafics internationaux.

Ce sont les crédits venant en appui de ces deux dernières missions – la facilitation et la sécurisation des échanges – qui sont retracés dans le présent programme.

La protection de l'espace national et européen et la régularisation des échanges commerciaux constituent pour la DGDDI des attributions complémentaires au rôle fiscal qui lui est ordinairement dévolu. L'action de la douane a en effet considérablement évolué du fait des transformations majeures du commerce international et des nouveaux risques induits par la globalisation des échanges ainsi que par le développement du marché intracommunautaire et l'élargissement de l'Union européenne.

L'activité traditionnelle de dédouanement et de surveillance des frontières s'est effacée au profit de fonctions diversifiées et complexes, structurées autour de la protection de l'ensemble des acteurs économiques : grands groupes comme PME, consommateurs et citoyens. Sont désormais confiés à la douane la fiscalité environnementale, la gestion des aides intérieures dans le domaine agricole, le contrôle des déchets, la lutte contre le travail clandestin et les pollutions maritimes, ainsi que la sécurité aux points d'entrées du territoire national (liaison TransManche, Vigipirate, passages dits « Schengen »).

a) Les finalités du programme

Depuis sa création dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* poursuit deux finalités : d'une part, offrir aux opérateurs économiques des conditions d'**accomplissement de leurs formalités douanières dans des conditions permettant l'attractivité du secteur logistique localisé en France**, d'autre part, **assurer un niveau adéquat de sécurité des produits échangés et circulant sur le territoire**.

La douane évolue dans un double environnement, celui du commerce mondial, et celui d'un espace européen qui a opté pour un fonctionnement concurrentiel des marchés, de la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux dans le respect de normes nationales et communautaires.

L'espace communautaire très structurant soutient les efforts de la DGDDI de modernisation des procédures et des moyens de dédouanement ; l'enjeu touche également au niveau de compétitivité et de concurrence de la douane française avec les autres services de dédouanement européens en passe ces dernières années de concentrer une grande part des flux de marchandises en transit dans l'espace européen.

b) Le programme 302 et la RGPP

La DGDDI ne semble pas explicitement concernée en 2010, pas plus qu'en 2009, par des réformes inscrites dans la révision générale des politiques publiques (RGPP), sans pour autant ralentir son effort généralisé de modernisation, notamment de déploiement de son application de dédouanement Delt@.

Toutefois, conformément au chantier RGPP, la réforme du dédouanement s'est traduite par une réduction du nombre de bureaux opérant le dédouanement ⁽¹⁾ de 250 à moins de 150, alors que les fonctions comptables et de recouvrement, auparavant assurées dans 228 bureaux de douane, sont désormais centralisées dans 41 recettes régionales. Ce réseau plus resserré et plus professionnel s'adapte à de nouvelles méthodes de contrôle, fondées sur l'analyse de risque et le ciblage, sur l'échange du renseignement et l'approfondissement de la complémentarité entre les services.

(1) La Suisse ayant notamment adhéré à l'espace Schengen au 1^{er} janvier 2009.

A.– LES PRINCIPALES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME 302 EN 2010

**PROGRAMME FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES :
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2010**

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	256 890	20 604	3 100	672	280 595
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	133 632	14 356	500		148 489
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	121 386	21 412	32 150		174 678
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 546	21 918	10 600		241 065
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	91 306	8 983	1 100	328 000	429 390
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	208 177	58 671	10 732		277 580
Total	1 028 939	145 677	49 182	328 200	1 551 798

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2010

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	256 891	20 604	3 420		280 914
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	133 632	14 357	500		148 489
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	121 386	21 142	23993		166 521
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 546	21 919	4 300		243 765
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	91 306	8 983	1 300	328 000	429 590
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	208 177	58 441	11 529		278 147
Total	1 028 939	145 447	45 042	342 200	1 547 428

Globalement, sur la base d'une inflation évaluée à 1,2 % pour 2010, en euros constants les crédits du programme 302 peuvent être considérés comme stables, compte tenu de leur infime augmentation.

Malgré cette progression (+1 % en AE et +0,9 % en CP), l'augmentation des ressources budgétaires du programme 302 pour 2010 est moindre que ce que la programmation pluri-annuelle 2009-2011 présentée dans le cadre du PAP de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* 2009 lui réservait.

Dans le cadre de la période 2009-2011, le plafond des AE et des CP du programme 302 pouvait s'élever respectivement à 1 560 millions d'euros et 1 547 millions d'euros. Toutefois, il faut rappeler que le programme 302 a

bénéficié de mesures adoptées dans le cadre du **plan de relance de l'économie 2009** qui réduisent à due concurrence les crédits de paiement de titre 5 (investissement) en 2010, mais sont sans incidence sur les projets d'investissement.

Le décret 2009-591 du 25 mai 2009 a, en effet, transféré par anticipation depuis la mission *Plan de relance de l'économie* 3,360 millions d'euros de crédit de paiement au programme 302 en 2009. Ces sommes ont été destinées au versement d'une avance de 20 % aux attributaires des marchés publics. Alors que 1 150 000 euros devaient être versés au titre de l'avance réglementaire de 5 % aux attributaires des marchés publics de la DGDDI, une avance complémentaire de 15 %, pour la somme de 1,3 million d'euros a été versée pour des marchés relatifs aux **moyens de surveillance**. Ce versement complémentaire s'est élevé à 2,06 millions d'euros pour les **marchés informatiques**.

Par nature de dépenses, les dotations de personnel sont stables à +0,4 % (en dépit d'une baisse importante des effectifs), alors que les crédits de fonctionnement enregistrent une augmentation supérieure à +8 % et les dépenses d'investissement de +30,7 % en AE et 25 % en CP. Les moyens d'intervention sont, quant à eux, en baisse de -3 %.

(en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
Autorisations de crédits demandés pour 2010	1 028 939	145 677	49 182	328 200	1 551 798
Autorisations de crédits LFI 2009	1 024 817	134 430	37 607	338 199	1 535 053
%	+0,4	+8,37	+30,7	-3	+1
Crédits de paiement demandés pour 2010	1 028 939	145 447	45 042	342 200	1 547 428
Crédits de paiement LFI 2009	1 024 817	134 425	36 024	338 186	1 533 454
%	+0,4	+8,1	+25	-3	+0,9

Comme cela sera analysé ci-dessous, **l'augmentation des dépenses du titre 3 est exclusivement imputable à la généralisation des loyers budgétaires.**

L'approche par action permet de constater que l'action n° 3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* enregistre une progression sensible de ses crédits de fonctionnement et d'investissement. On observe aussi l'apparition de crédits d'investissement sur l'action *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale*. Les quatre autres actions voient leurs crédits d'investissement se réduire.

Les **crédits de fonctionnement** (titre 3) atteindraient en 2010 **145,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 145,45 en crédits de paiement** (+7 % en AE et CP par rapport à 2009). Ils concerneront pour l'essentiel des dépenses classées selon trois catégories :

– celles liées au plateau technique de base ⁽¹⁾, dont les **loyers budgétaires, estimés à 18,87 millions d'euros contre 7,44 millions d'euros en 2009**. Le montant de crédits de fonctionnement augmente en effet d'environ 9,5 millions d'euros alors que les crédits relatifs aux loyers budgétaires augmentent de 11,43 millions d'euros. **Hors loyers budgétaires, les dépenses de fonctionnement du programme 302 pourraient être à la baisse ;**

– celles considérées comme relatives à l'agent lui-même : les achats de fournitures, de mobilier, etc. ;

– enfin, les frais relatifs aux missions opérationnelles (déplacement et de communication, etc.).

Le PAP 2010 du programme 302 propose une fort intéressante présentation synthétique des dépenses par leur nature. Pour les dépenses de titre 3, les dépenses de fonctionnement liées à l'informatique et à la bureautique sont estimées à 14,5 millions d'euros, soit 10 % de cette classe de crédits. Les postes les plus importants, hormis les loyers budgétaires ci-dessus évoqués, sont les loyers et charges locatives (23,28 millions d'euros) ainsi que les frais de déplacement (16,2 millions d'euros).

La demande de crédits d'**investissements** pour 2010 en autorisations d'engagement s'élève à **49,18 millions d'euros** contre 38,05 millions d'euros en 2009 (+29,2 %). La demande de **crédits de paiement** pour 2010 s'élève à **45,04 millions d'euros** contre 35,45 millions d'euros en 2009 (+27 %). Cette augmentation de la demande se fait prioritairement au bénéfice de l'action 3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*, dont le programme de renouvellement et de modernisation du **dispositif aéronaval** (vedettes, avions, hélicoptères) ⁽²⁾ est renforcé. Le **parc aérien** bénéficiera de 26,75 millions d'euros en AE et 15,75 millions d'euros en CP. Enfin, 5 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP seront réservés **aux vedettes garde-côtes**.

Le deuxième poste budgétaire en matière d'investissement est celui des **investissements informatiques** (6,9 millions d'euros en AE et 10,12 en CP) qui bénéficient aux actions 4, 5 et 6 respectivement pour le programme de dédouanement Delt@, pour le programme Gamma-EMCS et enfin pour le développement du système informatique des ressources humaines (SIRH).

(1) C'est-à-dire le coût des fluides, du nettoyage, de l'entretien et de l'aménagement des locaux.

(2) La flotte navale de la DGDDI dispose de 37 appareils et la flotte aérienne de 25. Le programme de renouvellement porte sur l'acquisition de 8 avions, de 4 vedettes de surveillance et de 2 vedettes garde-côtes, l'entretien de cinq hélicoptères et la remotorisation de 6 vedettes garde-côtes.

L'ensemble des moyens humains et financiers consacrés à l'informatique sont stables entre 2009 et 2010. 510 personnes sont directement affectées aux activités informatiques qui disposent par ailleurs d'un budget de fonctionnement de 18 millions d'euros. Les dépenses d'investissement informatiques prévues pour 2010 sont inscrites dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle 2009-2011 et d'une trajectoire d'évolution des systèmes d'information (TESI) mise à jour chaque année. Les évolutions des portails, référentiels, interfaces d'échanges sont conçues principalement pour intégrer les programmes communautaires @-Customs 2013 et EMCS (programme communautaire d'accises). De nouvelles interfaces comptables recettes et dépenses sont également en cours de développement pour préparer le déploiement du système interministériel Chorus (volet recettes prévu pour l'exécution du budget 2012). Ces projets sont essentiellement portés par les actions 4, 5 et 6.

Plus spécifiquement sur les 13 millions d'euros d'investissement, 3,4 millions financeront les adaptations du système de dédouanement Delt@ au programme communautaire @Customs. 3 millions seront réservés au développement d'un outil interne de gestion du personnel (Ariane) qui sera adossé au système d'information des ressources humaines ministériel (SIRH SIRHIUS). Enfin 2,5 millions d'euros seront consacrés aux réseaux de surveillance (téléphonie IP Etoile ministériel et système de radio de proximité).

Pour les **dépenses d'investissement immobilières**, un total de **4,4 millions d'euros en AE et 6,2 millions d'euros en CP** est prévu pour 2010. Elles incluent l'achèvement de la construction d'un poste frontalier entre la Guyane et le Brésil (2 millions d'euros en CP). Les autres opérations correspondent à des opérations de rénovation de bâtiments (isolation thermique de la masse de Strasbourg, poursuite des opérations de regroupement sur Angers et de la mise aux normes d'ascenseurs) qui devraient solliciter 4,4 millions d'euros en AE et 4,9 millions en CP. La DGDDI précise que les crédits d'investissement qu'elle réserve aux opérations immobilières **s'ajoutent** aux 3,02 millions d'euros inscrits sur le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*.

Enfin, les **dépenses d'intervention diminuent de 5,8 %** pour se limiter à **328 millions d'euros**, dont 94 % sont prévus en application du contrat d'avenir en faveur du réseau des buralistes

Les fonds de concours et attributions de produits en 2010

Les ressources estimées pour 2010 des fonds de concours et attributions de produits sont en forte baisse, conformément aux prévisions. Deux lignes comptables de produits (07-2-2-260 et 07-1-4-528) correspondant à la mise en œuvre de la gratuité totale du dédouanement informatisé et à l'achèvement des travaux du bureau de contrôles nationaux à la frontière andorrane (Porta) disparaissent (-6,2 millions d'euros), les prévisions pour les cinq autres comptes demeurant identiques à celles de 2009.

FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS EN 2007-2010

(en euros)

Rattachement 2007	Rattachement 2008	Prévisions 2009	PLF 2010
20 974 031	19 608 275	9 970 000	3 570 000

(en euros)

Code	Libellé de l'attribution de produits	Rattachements 2007	Rattachements 2008	Prévision de rattachements 2009	Prévision de rattachements 2010
07-1-4-244	Participation de l'UE aux moyens de fonctionnement destinés à la lutte contre la fraude	261 957	40 000	40 000	40 000
07-2-3-259	Produit de la vente par la DGDDI d'informations statistiques	105 381	240 000	240 000	240 000
07-2-2-260	Rémunérations de prestations rendues par la DGDDI dans le cadre de l'utilisation du système de dédouanement (rattachement aux titres 3 et 5)	16 743 091	11 200 000	5 200 000	0
07-1-4-528	Participation de gouvernements étrangers à la construction de bureaux de douanes à contrôles nationaux juxtaposés	0	4 841 4 270	1 200 000	0
07-2-3-766	Produits de cessions de biens mobiliers bénéficiant à la DGDDI (rattachement aux titres 3 et 5)	625 050	683 000	660 000	660 000
07-2-2-795	Produit des recettes encaissées par les laboratoires des douanes pour l'exécution des analyses et expertises	47 709	0	0	0
07-2-2-828	Rémunération des prestations fournies par les douanes aux opérateurs du commerce extérieur hors du cadre normal	3 161 704	2 600 000	2 600 000	2 600 000
07-2-2-850	Rémunérations pour services rendus par les navires des douanes	29 139	30 000	30 000	30 000
Total		20 974 031	19 608 275	9 970 000	3 570 000

Toutefois, ces rattachements sont malaisés à prévoir dans la mesure où les demandes de services peuvent connaître des fluctuations et le rythme des versements varier.

B.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CHERCHE À COMPENSER LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS

1.– La justification au premier euro des dépenses de personnel

Depuis une dizaine d'années, la DGDDI s'est engagée dans une démarche de modernisation impliquant, par étapes successives, la totalité de ses secteurs d'activité et touchant aussi bien aux structures qu'aux méthodes de travail des services. Ses crédits de personnels s'inscrivent normalement dans le cadre d'un contrat pluriannuel de performance. Le contrat de performance pour la période 2009-2011 a été récemment validé par le cabinet ministériel. Le Rapporteur

spécial vient de prendre connaissance des axes retenus, mais au travers des réponses au questionnaire budgétaire qui lui ont été apportées, il a été informé que la DGDDI accentue sa recherche de gains de production **en respectant la règle de non remplacement de deux agents sur trois partant en retraite**. Les pratiques managériales et la politique de gestion des ressources humaines sont donc orientées vers la réussite de cet objectif, mais l'effort de formation, d'amélioration des conditions de travail et l'intéressement des agents en est le pendant ⁽¹⁾.

La programmation pluriannuelle pour les années 2009-2011 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a contraint le cadre financier des négociations autour de ce contrat pluri-annuel de performances menées par le responsable de programme devant la direction du Budget.

Dernière minute :

La DGDDI dans son nouveau contrat pluri-annuel 2009-2011 adopte quatre engagements déclinés par 11 objectifs et détaillés en 32 actions illustrées par de nombreux indicateurs. Il s'agit :

Engagement n° 1 : la douane : une administration de services qui vise la simplification et l'accélération du dédouanement (objectif n° 1) ainsi que l'offre d'un niveau élevé de sécurisation des échanges commerciaux (objectif n° 2).

Engagement n° 2 : la douane : une administration d'action et de protection qui souhaite adapter le traitement du renseignement et de l'analyse de risque aux besoins opérationnels des services (objectif n° 1), intensifier la lutte contre la criminalité organisée (objectif n° 2) et assurer des développements judiciaires aux actions de lutte contre la délinquance et la criminalité organisée (objectif n° 3) en promouvant les compétences du service national de douane judiciaire (SNDJ).

Engagement n° 3 : la douane : une administration fiscale moderne cherchant à adapter la fiscalité douanière aux enjeux environnementaux ⁽²⁾ (objectif n° 1), à offrir aux opérateurs une qualité de service optimale (objectif n° 2) et en améliorant l'efficacité des processus fiscaux (objectif n° 3).

Engagement n° 4 : la douane : une administration performante et attentive à ses personnels qui tient à rénover le pilotage des services (objectif n° 1), répondre aux évolutions des métiers et des attentes des agents par une gestion des ressources humaines ambitieuse (objectif n° 2) et améliorer les conditions de travail et de vie des agents en les intéressant aux efforts de modernisation et aux résultats (objectif n° 3).

En 2010, le programme *Facilitation et sécurisation des échanges* est appelé à connaître **une nouvelle diminution du plafond d'emplois de 377 ETPT, supérieure à l'effort demandé en 2009**.

(1) Ainsi une prime de reconversion pour les agents « restructurés » serait prévue en 2009 (fin 2009 ?) pour les agents des bureaux de douane restructurés qui acceptent de se reconvertir dans la branche d'activité de la surveillance.

(2) La DGDDI souhaite valoriser ses diverses compétences et expertises en matière environnementale.

Or, après une gestion des dépenses de personnel très tendue dès l'ouverture comptable en 2008, la tension sur les crédits de titre 2 s'est un peu relâchée en 2009 en raison de mouvements de grève et de moindres versements d'indemnités. Mais le volume de consommation de crédits attendu est identique à celui de 2008, soit 99,7 % de la dotation de titre 2 de la loi de finances initiale pour 2009.

Le Rapporteur spécial a été informé que si de nouvelles vacances avaient pu être évitées en 2009, **le budget alloué ne permet pas de combler les vacances d'emplois antérieures estimées à 235 postes ETPT**.

En conséquence, malgré la limitation du nombre de BOP de la DGDDI (1 BOP central et 21 BOP déconcentrés dont 12 pour les 12 interrégions), l'absence totale de marge de manœuvre sur la dotation de crédits de titre 2 ne permettra pas, comme cela a été le cas pour les exercices antérieurs, de pratiquer la fongibilité asymétrique (redéploiement de dépenses de personnel vers d'autres dépenses).

a) Les charges de personnel amorcent un mouvement de baisse

Les dépenses de personnel (ou de titre 2) du programme 302 prévue pour l'exercice 2010 n'augmentent que de 0,4 %, c'est-à-dire qu'elles enregistrent en euros constants une diminution.

1 028 millions d'euros sont inscrits en 2010 pour financer l'ensemble des charges de personnel du programme 302 contre 1 024 millions en 2009. L'augmentation est quasi imperceptible, mais la répartition de ces dépenses sur trois exercices évolue : **les rémunérations d'activité tombent en deçà du niveau 2008 alors que le montant des contributions au compte d'affection spéciale (CAS) Pensions est en progression.** En effet, le taux de cette contribution passe de 60,44 % à 62,14 %.

DÉPENSES DE PERSONNEL 2008-2010

(en euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010
Rémunérations d'activité	674 881 672	675 769 668	673 138 695
Cotisations et contributions sociales	327 612 385	343 848 811	350 683 051
<i>Dont contribution au CAS Pension</i>	<i>251 908 170</i>	<i>269 350 473</i>	<i>276 177 084</i>
Prestations sociales et allocations diverses	5 135 501	6 088 575	5 117 180

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE PERSONNEL 2010 PAR CATÉGORIE

(en millions d'euros y compris charges sociales mais hors prestations sociales)

Catégorie	Exécution 2008	PLF 2009	PLF 2010
A+	38,25	35,85	36,18
A	257,77	294,85	309,99
B	376,09	400,81	407,24
C	329,34	293,40	269,42
Total	1 001,45	1 024,65	1 022,83

Le tableau ci-dessous, qui retrace sur trois exercices la répartition par catégorie des agents, relève une modification relativement sensible de la structure d'emplois de la DGDDI, la catégorie C perdant sa prédominance au profit de la catégorie B et plus accessoirement de la catégorie A. Cette redistribution aurait pu avoir un impact sur le volume des rémunérations mais le glissement vieillesse technicité (GVT) va malgré tout, en cours de l'année 2010, être négatif.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIE EN 2008-2010

Catégorie	Exécution 2008	LFI 2009	PLF 2010	Variation 2010/2009
A+	269	254	253	-1
A	3 364	3 802	3 854	+52
B	6 771	7 107	7 182	+75
C	7 229	6 343	5 840	-503
Total ETPT	17 633	17 506	17 129	-377

b) L'évolution des principaux déterminants de la masse salariale

Les composantes de la masse salariale sont retracées ci-après.

- Les entrées/sorties en ETPT

LES SORTIES ET ENTRÉES DES EFFECTIFS DE LA DGDDI 2010 (EN ETP)

Catégorie	A	B	C	Total
Retraites, radiations, démissions, décès	166	246	211	633
Autre départs (détachement, mobilité interne vers un autre programme, congé longue durée, parental, formation disponibilité)	80	106	259	445
<i>Plan de requalification des emplois</i>	0			353
Total des sorties	246	352	470	1 078
Recrutements externes	85	140	111	336
Autres Recrutements internes (détachement, contractuels, vacataires, mobilité interne hors programme, retours de congé longue durée, parental, etc).	114	177	91	
<i>Plan de requalification des emplois</i>			0	353
Total des entrées	199	317	202	718

Le solde sorties/entrées estimé pour 2010 est de -360 ETP, à mettre en regard avec les 603 ETP partant définitivement à la retraite, soit **59,7 % de taux de non remplacement**. Reconverti en ETPT *et en prenant en compte le plein effet (à 100 %) des suppressions 2009*, ce chiffre correspond à -377 ETPT.

Le plan de requalification des emplois est appelé à prendre de l'ampleur dans les prochaines années. En 2009, 110 promotions de B en A et 243 promotions de C en B ont été prononcées. Un nombre identique de promotion est prévu pour 2010, avec un encouragement pour le grade de contrôleur principal ⁽¹⁾.

On notera que parmi les 718 entrées, 336 correspondent à des recrutements par voie de concours ⁽²⁾ ou « de recrutement initial ».

- Le glissement vieillesse-technicité (GVT) :

Le GVT positif (effet de carrière) du personnel de la DGDDI en 2010 est estimé à 6,51 millions d'euros hors pensions. *A contrario*, le GVT négatif ⁽³⁾ est évalué à 6,51 millions d'euros. Il s'agit toutefois d'une estimation basse ne prenant en compte que l'écart entre personnel entrant et personnel sortant des seuls agents remplacés. Le solde du GVT s'établit ainsi à un moindre coût de 56 000 euros. L'économie budgétaire attendue découle directement du non-remplacement d'une partie des agents sortants. Le Rapporteur spécial ne dispose pas du Rapport social du ministère du Budget 2008 et ne peut en déduire que ce GVT négatif soit, aussi, le signe d'un rajeunissement des équipes et donc d'un renouvellement des cadres.

2.– Une répartition entre actions de la réduction des effectifs plutôt cohérente

Le tableau ci-après rend compte de la répartition des ETPT par action du programme.

TABLEAU DES ETPT PRÉVISIONNELS PAR CATÉGORIE POUR 2010

	A+	A	B	C	Total	Rappel Total 2009
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	0	195	1 921	2 669	4 785	4 865
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	57	942	756	271	2 026	2 026
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	4	145	857	1 049	2 055	2 095
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	10	983	1 919	551	3 462	3 682
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	6	345	741	477	1 569	1 569
Action n° 6 – Soutien des services opérationnels	176	1 244	989	823	3 232	3 269
Total	253	3 854	7 182	5 840	17 129	17 506

Source : DGDDI

(1) Dont le taux de promotion devrait passer de 13% en 2008 à 16% en 2011.

(2) La DGDDI envisage d'organiser 9 concours différents en 2010 dont 3 de pilotes.

(3) C'est-à-dire l'économie naturelle due à l'écart de rémunération entre les sortants et les entrants.

L'action 4 liée aux opérations de dédouanement (modernisées, rationalisées et simplifiées) perd 200 ETPT soit 6 % de ses effectifs 2009 ; elle supporte donc un peu plus de 58 % de la réduction des effectifs. La seconde l'action 1 qui perd 80 ETPT, soit 1,7 % de ses effectifs 2009, supportant ainsi un peu plus de 21 % de la réduction des effectifs. Viennent ensuite l'action 2 avec - 40 ETPT puis l'action *Soutien* avec -37 ETPT.

Le nombre des agents affectés à la lutte contre la grande fraude douanière demeure constant ainsi que celui des personnels chargés de l'encadrement des filières économiques (action 5).

Le nombre et la répartition des responsables par action (cadres A+) restent identiques à 2009.

Les services déconcentrés mobilisent 83,8 % des effectifs non compris les 38 ETPT en poste à l'étranger. On comptait toutefois en 2009 43 agents mis à disposition dans d'autres ministères, dont la rémunération reste à la charge de la DGDDI, dont 19 dans les ambassades comme attachés douaniers. Les agents mis à disposition dans les structures internationales sont peu nombreux : 1 au sein d'Europol, 1 au sein de la commission européenne et 3 auprès de l'organisation mondiale des douanes (OMD).

Parmi les 17 129 ETPT, la DGDDI annonce que l'on comptera, comme en 2009, environ **296 contractuels** dont 196 contractuels « Berkani », 42 sportifs et 14 agents handicapés sous contrat avant titularisation. On rappellera qu'un contractuel « Berkani » peut représenter moins de 20 % d'un ETPT, en fonction du temps de travail effectué.

a) Les éléments 2010 des rémunérations

- Les mesures salariales générales pour 2010 rapportées à la DGDDI ont un impact estimé à 5,2 millions d'euros (dont 4.6 liées aux répercussions des augmentations du point d'indice en 2009 et en 2010). L'impact des dispositions **GIPA** (garantie individuelle de pouvoir d'achat) est estimé, comme en 2009, à 601 000 euros. **Ce dispositif concerne 644 agents, soit environ 3,5 % des effectifs de la DGDDI.**

- Les mesures catégorielles :

Une enveloppe globale, fixée à 6,7 millions d'euros, financera en 2010 le plan de requalification ministériel ainsi que la revalorisation de deux principales indemnités « maison ».

L'indemnité de risque à taux indexés dont bénéficient les agents de la branche surveillance douanière est estimée à 0,47 million d'euros, auquel il faut ajouter l'impact de la mesure 2009 en année pleine soit 1 million d'euros.

Le coût de l'attribution en 2010 de 5 points supplémentaires d'*ACF* (allocation complémentaire de fonctions) aux **agents de la branche des opérations commerciales** est chiffré à 0,7 million d'euros auquel il faut ajouter l'impact de la mesure 2009 en année pleine, soit 1 million d'euros.

Pour mémoire, l'alignement indemnitaire des agents des opérations commerciales OP/CO sur celui des agents d'administration générale (AG) est totalement réalisé depuis le 1^{er} juillet 2009.

- Les mesures individuelles :

L'impact du GVT positif, estimé à 6,51 millions d'euros, sera totalement compensé par le GVT négatif.

- Cotisations sociales employeurs et prestations sociales :

L'année 2010 est marquée par une nouvelle augmentation du taux de cotisation au CAS Pensions (cf. supra) qui passe de 60,44 % à **62,14 %**. Le taux de cotisation hors plafond de la sécurité sociale pour le Fonds national d'aide au logement (FNAL) passe de 0,2 % à 0,4 %.

Le montant des prestations sociales pour 2009 est chiffré à la baisse : 5,1 millions d'euros contre 6 millions en 2009.

Toutefois, le dispositif de secours financier, estimé à 19 millions d'euros, est financé par l'action 5 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale* dans le cadre de dépenses d'intervention. La gestion de ce secours financier par le programme 302 est mise en cause par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) mais la DGDDI y semble très attachée et conteste cette observation.

Par ailleurs, les agents de la DGDDI bénéficient de mesures d'actions sociales collectives ministérielles portées par le secrétariat général ministériel.

b) Les éléments de rémunérations liés au mérite ne sont pas chiffrés.

Comme au sein de la direction générale des Finances publiques, les agents de la DGDDI peuvent bénéficier d'un complément de rémunération grâce à l'existence d'un dispositif d'intéressement collectif aux résultats. Elle semble disposer à consolider le **mécanisme d'intéressement collectif** aux performances.

Le mérite individuel porte au sein de la DGDDI le nom de « modulation » susceptible de bénéficier à tous les agents d'encadrement effectuant des fonctions de responsabilité. Les directions disposent d'une enveloppe dont le montant correspond à la somme des montants par agents modulables qu'ils supervisent. Ils peuvent accorder à chaque agent une somme ayant une amplitude de 0 à 3 fois le montant par agent modulable. « Tous les agents modulables ne sont pas modulés ».

Une partie de l'encadrement de la DGDDI devrait bénéficier en 2010 de la mise en place de la PFR (**prime de fonctions et de résultats**).

c) Le suspens de la financiarisation du compte épargne-temps

Le bilan relatif au compte épargne-temps (CET) pour l'ensemble des agents de la DGDDI en 2007 était le suivant :

BILAN DE L'APPLICATION DU COMPTE ÉPARGNE-TEMPS EN 2007

	Nombre d'agents bénéficiaires	Jours accumulés
A+ niveau administrateur	137	3 325
A	1 721	38 217
B	3 729	62 042
C	2 502	47 105
Total	8 089	150 689

Aucune donnée n'a été transmise pour 2008. La valeur de rachat de jours sur les CET à fin 2007 était estimée à 1,8 million d'euros. Une enveloppe prévisionnelle dédiée au rachat de jours sur compte épargne temps a été inscrite dans le **budget 2009** et fixée à 1,598 million d'euros mais les agents de la DGDDI sont dans l'attente de la publication d'un décret qui précisera les conditions de rachat des jours épargnés sur les CET au 31 décembre 2008. Cette dépense pourrait éventuellement être reportée sur 2010.

d) Des mesures statutaires qui modifient les indices pour tenir compte des effets de plafonnement

Pour que les personnels de catégorie A de la DGDDI puissent bénéficier de l'application du dispositif harmonisé à tous les corps de catégorie A (décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006), l'indice sommital du grade d'inspecteur de la douane passera au 1^{er} janvier 2010 de 780 IB à 801.

Pour la catégorie B, une revalorisation de grille indiciaire est envisagée, mais la date de mise en application de ces nouvelles mesures n'est pas encore arrêtée.

De même, pour compenser la situation de plafonnement de personnels navigants de la DGDDI déjà au 5^{ème} échelon, un 6^{ème} échelon assorti d'un nouvel indice a été créé et mis en vigueur en avril 2009.

3.— La politique des ressources humaines suivie par la DGDDI

Pour faire face à l'évolution de ses métiers et accompagner la mise en place de la LOLF, l'administration des douanes s'est engagée dans une réforme de grande ampleur de ses services d'administration générale et dans l'adaptation de **sa politique de gestion des ressources humaines (GRH) orientée désormais vers la reconception du référentiel « métiers », la qualification élevée des personnels et la formation professionnelle de haut niveau.**

Les grands axes retenus dans le cadre du récent contrat pluri-annuel de performance 2009-2011 sont les suivants :

- *La poursuite de la modernisation des pratiques de management :*

Un cycle de formation au management destiné à l'ensemble de l'encadrement de la DGDDI a été mis en place au sein d'un nouvel Institut de management douanier (IMD).

- *Une gestion des ressources humaines toujours et encore plus dynamique :*

Il s'agit de :

- définir une cible pluriannuelle des effectifs par service à travers la création de la notion d'emplois de référence pour donner aux agents une visibilité sur l'évolution et l'affectation des emplois, dans une perspective de moyen terme ;

- favoriser l'égalité des chances par la voie de PACTE et en créant une classe préparatoire adaptée à l'école des douanes de Tourcoing ;

- obtenir le label diversité pour lutter contre les pratiques discriminatoires ;

- poursuivre l'élaboration du référentiel ministériel des emplois et des compétences ;

- reconnaître l'expérience et la qualification professionnelle des agents grâce notamment à la création d'un examen professionnel pour les promotions de catégorie B en catégorie A et de catégorie C en catégorie B, mis en place dès 2010, qui sera l'occasion de mettre en œuvre, pour l'épreuve orale, la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

- *Le renforcement de l'efficacité du dispositif de formation professionnelle interne :*

La DGDDI va développer le recours à des outils informatiques de formation, chercher à améliorer la complémentarité entre formation initiale et formation continue. Ces objectifs supposent l'individualisation des parcours de formation et une réflexion sur l'organisation des structures de formation.

On rappellera que la DGDDI a, ces dernières années, spécialisé ses recrutements, la spécificité de ses missions rendant nécessaire le recrutement de personnels « spécialistes ». Que cela soit pour les voies internes (recherche interne de profils particuliers) ou externes (concours), les épreuves techniques et professionnelles ont été valorisées.

- *Enfin, la recherche de l'amélioration des conditions de vie et de travail des agents et l'intéressement des personnels aux efforts de modernisation et à la performance des services.*

II.- LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES ET LA PROTECTION DE L'ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN

Les trois premières actions du programme 302, l'action n° 1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises*, l'action n° 2 *Lutte contre la grande fraude douanière* et l'action n° 3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* forment l'armature du premier axe stratégique du programme 302. L'objectif poursuivi est la contribution à **la sécurité des citoyens et des consommateurs** et **l'amélioration de la lutte contre les circuits financiers clandestins** alors que les trafics et les fraudes de toute nature, protéiformes et complexes, sont en pleine expansion. Les moyens adaptés à la mise en œuvre de cette mission doivent être développés.

L'approche de la DGDDI repose sur le **contrôle** des marchandises et des personnes, les notions de frontières et d'axes d'échanges, et l'analyse des circuits de biens, capitaux et personnes. Cela suppose des **réseaux de renseignements** efficaces et une **collaboration** étroite de la DGDDI avec des organismes et administrations partenaires tant au plan national qu'au plan communautaire et international.

La mission de protection des consommateurs et de sécurisation des échanges mobilise un total 8 866 ETPT, soit environ 52 % des personnels ETPT, en équivalents temps pleins travaillés, de la DGDDI.

ACTIONS RELATIVES À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2010

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	256 890 608	23 704 024	280 594 632
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	133 632 546	14 856 474	148 489 320
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	121 385 916	53 292 438	174 678 354
Total	511 909 070	91 853 236	603 762 306

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2010

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 1 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises	256 890 608	24 024 024	280 914 632
Action n° 2 – Lutte contre la grande fraude douanière	133 632 546	14 856 774	148 489 320
Action n° 3 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	121 385 916	45 135 438	166 521 354
Total	511 909 070	84 106 236	596 015 306

Du fait de l'importance des projets d'investissement pour 2010, le volume des dépenses de titre 2 de ces trois actions diminue proportionnellement et représente approximativement **85 %** des CP.

Ces trois actions ne présentent pas des structures d'effectifs identiques. Alors que dans les actions 01 et 03 les personnes appartiennent à plus de 90 % aux catégories B et C, l'action 02 *Lutte contre la grande fraude douanière* est composée à plus de 49 % de cadres A et A+ . Mais elles conservent au regard de l'année 2009 les mêmes structures.

L'action *Lutte contre la grande fraude douanière* rassemble en effet les services nationaux (**Direction des enquêtes douanières** – DED) et régionaux (**services régionaux d'enquêtes** – SRD) qui renseignent, pilotent et orientent les activités opérationnelles de contrôle et de lutte contre la fraude assurées par les actions 01 et 03. Elle comprend également les quasi 200 officiers du **Service national de la douane judiciaire** (SNDJ) ainsi que le personnel de la **Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières**.

Les **dépenses de fonctionnement** pour ces trois actions atteindraient 35,75 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Elles se répartissent entre les dépenses :

- liées au plateau technique de base pour 15,81 millions d'euros dont environ 2 millions d'euros pour les loyers budgétaires ;
- considérées comme relatives à l'agent lui-même : les achats de fournitures, de mobilier (7,72 millions d'euros) ;
- enfin, les frais relatifs aux missions opérationnelles (déplacement et de communication, etc.) : 32,56 millions d'euros.

La demande de crédits d'**investissements** des actions de surveillance pour 2010 est en forte augmentation. Elle concerne en quasi totalité **l'action 3 qui renforce le programme d'adaptation et de modernisation du dispositif aéronaval de la DGDDI**. Elle est à mettre en relation avec une sensibilité accrue aux menaces sur la sécurité des personnes et à la nécessité de la lutte contre la fraude douanière et la contrebande. Pour tous ces investissements, **35,75 millions d'euros sont demandés en autorisations d'engagement** et **27,89 millions d'euros pour les crédits de paiement**.

La maintenance des scanners mobiles et du Sycoscan du port du Havre consommerait 1,5 million d'euros en AE et 1,82 en CP. **Le Rapporteur spécial ne comprend pas pourquoi ces dépenses de maintenance sont inscrites sur du titre 5 et non sur des dépenses de fonctionnement.**

Les **dépenses d'équipement** 2010 des agents affectés aux opérations de surveillance (gilets pare-balles et munitions) sont provisionnées pour 0,4 million d'euros.

Le renouvellement du **parc automobile** est estimé à 1,7 million d'euros en AE comme en CP.

Les **dépenses d'investissement immobilier** s'élèveraient à 2 millions d'euros en crédits de paiement pour poursuivre la construction d'un poste de contrôle frontalier entre la Guyane et le Brésil.

Les **dépenses d'investissements relatives aux moyens techniques s'inscrivent dans des programmes pluri-annuels de renouvellement** dont il ne semble pas aisé de suivre le déroulement. Elles vont mobiliser 90 % des AE et 80 % des CP de titre 5 des opérations de surveillance.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT 2010 DU DISPOSITIF AÉRONAVAL

(en millions d'euros)

Nature des dépenses d'investissement relatif au dispositif aéronaval de la DGDDI	Autorisation d'engagement 2010	Crédit de paiement 2010	Coût prévisionnel de l'opération
Poursuite du renouvellement des vedettes de surveillance rapprochée	0	0,5	5,3
Renouvellement de vedettes garde-côtes de 1983 et 1988	4,5	1,3	6
Fin de la motorisation de six vedettes garde-côtes	0	2,55	6
Maintien opérationnel des vedettes garde-côtes et de la flotte	0,5	0,5	Entretien flotte navale
Poursuite du plan d'acquisition d'avions de surveillance maritime	26	14,5	Initié en 2009
Équipement électronique des avions de surveillance maritime	0,75	0,75	Initié en 2009
Maintien opérationnel des vedettes garde-côtes et de la flotte	0	0,5	
Maintien et acquisition de moyens de détection	0,4	1,64	
Total	32,1	22,24	

D'une manière générale et malgré les qualités du PAP présenté par la DGDDI, les informations budgétaires relatives à des projets d'investissement réalisés sur plusieurs exercices, quelle que soit leur nature, souffrent d'un manque de précision.

Enfin, pour les actions de surveillance, la DGDDI précise certains coûts synthétiques :

Le coût de l'heure opérationnelle de contrôle diminue, il est estimé à 49 euros contre 53 en 2009. Le coût moyen d'une journée d'enquête est désormais estimé à 385 euros (contre 356 euros).

A.– LA PRÉVENTION DES RISQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIÉS AUX ÉCHANGES SE RATIONALISE ET SE CONCENTRE

Le dispositif douanier de la surveillance s'appuie sur un effectif total d'environ 8 600 agents dont plus de 1 000 sur les seules plateformes aéroportuaires de Roissy et d'Orly. Mais afin de ne pas opposer la finalité de fluidité des échanges aux contraintes du contrôle, **la DGDII s'est engagée dans une démarche de rationalisation des contrôles basée sur une analyse du risque**. Cette analyse procède principalement par croisements de bases de données et de référentiels internes et externes (fichier des personnes recherchées et des véhicules volés par exemple). Elle travaille au développement d'une base nationale des audits et des contrôles sur les opérateurs, **BANACO**, capable de faire le lien entre dédouanement, contrôles et suivi contentieux.

1.– La contrefaçon et ses circuits évoluent, incitant la DGDDI à s'adapter

a) Le développement du fléau de la contrefaçon

Durant la dernière décennie, le phénomène de la contrefaçon et du piratage, associé à celui du crime organisé, a atteint des proportions très inquiétantes et est devenu un des problèmes les plus dévastateurs auquel doit faire face le commerce international. Son ampleur commence à avoir de graves conséquences sur la compétitivité des entreprises et sur la santé des citoyens. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a estimé en 2005 que le volume des marchandises contrefaites représentait environ 250 milliards de dollars, soit environ 2 % du commerce international, mais le phénomène est sans doute plus important.

Depuis 2001, le nombre de constatations se rapportant aux contrefaçons tout comme le nombre d'articles de contrefaçon appréhendés sont en constante augmentation et ce mouvement à la hausse ne cesse de prendre de l'ampleur.

La valeur des marchandises saisies (hors cigarettes et tabac) par les services douaniers en 2008 a été estimée à **467 millions d'euros (217 millions d'euros en 2007)**. Selon les services de la DGDDI, la tendance pour l'année 2009 serait à la hausse.

Le nombre d'articles de contrefaçon saisis en 2008 continue de progresser significativement : 6,5 millions d'articles contrefaits ont été saisis en 2008 ⁽¹⁾, 16 280 constatations d'infractions ayant été dressées.

La principale provenance des articles contrefaits demeure l'Asie et plus particulièrement la Chine, mais selon les produits, elle s'oriente vers l'est de l'Europe. Cette contrefaçon touche désormais toutes les catégories de produits, y compris les médicaments ou les pièces de rechange automobiles et peuvent mettre la sécurité et la santé des consommateurs en danger.

(1) En 2007, 4,7 millions d'articles contrefaits avaient été saisis sur la base de 15 357 constatations d'infractions.

Par ailleurs, de nouveaux vecteurs de propagation des contrefaçons se sont développés, tels la voie postale et le fret express. Ils sont directement liés au développement des commandes de produits sur Internet, le commerce électronique permettant de multiplier les commandes de petites quantités de marchandises contrefaites acheminées par fret express ou colis postaux en contournant les circuits « classiques ».

b) La DGDDI est incitée à adapter ses méthodes de contrôle et à renforcer son action de communication

Tout en maintenant les contrôles à la circulation, aux frontières maritimes, terrestres, et dans les aéroports, lesquels restent des sources de saisies de marchandises en transit destinées le plus souvent aux marchés étrangers, les douanes ont renforcé leur dispositif de contrôles sur les lieux de vente nationaux tels que les foires et marchés ou les braderies saisonnières organisées dans quelques grandes métropoles régionales.

La DGDDI a amplifié son action de sensibilisation du grand public au fléau de la contrefaçon initiée en 2006 avec le Comité national anti-contrefaçon (CNAC) et l'INPI (Institut national de la propriété industrielle). Une nouvelle campagne de sensibilisation des voyageurs a été lancée en avril 2009 et des actions de destruction de produits contrefaits sont médiatisées.

Dans le même temps, la DGDDI continue d'accentuer les contrôles portant sur les marchandises acheminées par la voie postale ou par le fret express, vecteurs du commerce électronique illicite en expansion depuis 2003.

c) Le commerce en ligne de contrefaçons fait l'objet de réponses adaptées et différenciées

Le commerce en ligne devient l'un des principaux supports du trafic de contrefaçons, même son volume reste difficile à évaluer. En 2008, le nombre de saisies de produits contrefaits transitant par le fret postal et le fret express a considérablement augmenté : 600 000 saisies contre 245 000 en 2007 !

Par ailleurs, les sites pirates de vente de tabac avec des rabais de plus de 50 % et sans garantie d'authenticité sont également plus présents.

En 2008, 21,5 tonnes de cigarettes commandées sur Internet ont été confisquées dans les centres de tri postaux et de fret express (+ 149 % des saisies par rapport à 2007). Ces prises, en provenance d'une trentaine de pays, pourraient doubler en 2009.

Ce trafic présente des spécificités tant par sa nature volatile que par les vecteurs d'importation qu'il utilise, qui appelle des réponses adaptées.

L'action de la DGDDI est orientée vers :

– sur la base de l’article 65 du code des douanes (droit de communication); l’obtention rapide d’informations auprès des fournisseurs d’accès et du GIE carte bancaire ;

– les sociétés disposant de sites dédiés à la vente aux enchères (eBay, PriceMinister, etc.) pour des actions de repérage et de prévention ;

– les titulaires de droits eux-mêmes pour des actions de coopération ;

Les services de la douane effectuent des contrôles sur les vecteurs d’acheminement privilégiés des contrefaçons commandées en ligne que sont la voie postale et le fret express. En outre, la douane a mis en place un système de livraisons surveillées postales permettant aux services d’appréhender directement et physiquement les infracteurs et corrélativement, de démanteler les filières. Un renforcement de la coopération avec la Poste a été annoncé au printemps 2009 ainsi qu’avec les entreprises de fret (DHL, Federal Express, UBS). Des partenariats avec des plateformes de vente en ligne sont également discutés ⁽¹⁾ ainsi qu’avec leurs intermédiaires de paiement en ligne.

Une mission ministérielle a été mise en place en février 2009 pour permettre l’élaboration d’un protocole d’engagements entre plateformes de @-commerce, titulaires de marques et association de consommateurs. À ce jour, ses propositions ne sont pas encore connues du Rapporteur spécial.

d) Un double dispositif juridique

En appui des actions déjà menées par la DGDDI, le double dispositif juridique communautaire et national a été récemment renforcé par les dispositions créées dans le cadre de la loi du 29 octobre 2007 (n° 2007 - 1544) de lutte contre la contrefaçon qui a transposé dans le code français de la propriété intellectuelle une directive européenne relative au respect des droits de propriété intellectuelle (2004/48/CE). Elle permet aux titulaires de droits, notamment en matière de dessins et modèles, de brevets, d’obtentions végétales, de marques, d’indications géographiques et de propriété littéraire et artistique, de solliciter du juge l’application des mesures provisoires et conservatoires plus étendues. Elle introduit également un droit à l’information pour le juge concernant des produits ou services contrefaits. L’apport majeur de ce dispositif est l’élargissement des éléments à prendre en compte pour la détermination d’une sanction financière plus dissuasive.

Au niveau opérationnel, deux types d’action peuvent être mis en œuvre par la douane pour la défense des droits de la propriété intellectuelle :

(1) Alors que le site PriceMinister a développé des initiatives pour lutter contre la contrefaçon et soigner son image, le site des enchères en ligne @-Bay a toutefois fait l’objet de plusieurs condamnations par les tribunaux pour vente en ligne de produits contrefaits et violation des canaux de distribution exclusive.

– la **saisie douanière** de la marchandise contrefaite quand la présence de contrefaçon ne fait aucun doute ;

– la **retenue douanière** de marchandises soupçonnées de constituer des contrefaçons. Cette procédure est fondée sur la demande déposée auprès de la douane par un titulaire de droits intellectuels. Les marchandises peuvent être bloquées pendant une durée de dix jours ouvrables ; elles sont effectivement saisies si la contrefaçon est attestée.

En 2008, environ un tiers des 16 280 constatations de contrefaçons a été précédé d'une mise en retenue des marchandises.

Des travaux engagés depuis juillet 2008 par la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et les États membres ont permis l'adoption le **16 mars 2009 du plan d'action douanier européen de lutte contre la contrefaçon** intitulé « **plan d'action des douanes de l'UE destiné à lutter contre les violations des droits de propriété intellectuelle pour la période 2009-2012** », dont les orientations prioritaires ont été finalisées sous Présidence française de l'Union européenne avec les services de la Commission, en particulier à l'occasion du séminaire des directeurs généraux des douanes communautaires organisé à Bercy en novembre 2008. Il s'agit d'améliorer les législations et les outils électroniques d'échanges d'information, de renforcer la coopération opérationnelle avec les administrations douanières, avec les entreprises, au niveau international avec des pays tiers, et enfin améliorer la communication et la sensibilisation du public.

À la suite de ces engagements un nouveau groupe de travail européen a été mis en place pour adapter les législations aux évolutions du trafic de contrefaçons, notamment sur les questions de transit, de procédures simplifiées de destructions et pour le traitement des petites quantités (voyageurs et envois postaux).

Pour améliorer la connaissance de la contrefaçon et du piratage, la Commission européenne a mis en place début avril 2009 un **Observatoire européen de la contrefaçon et du piratage**.

Le système national français de collecte d'information a été modifié au cours du premier semestre 2009 afin de mieux appréhender et analyser le risque de contrefaçon, notamment via Internet. Dans cet objectif, le service spécialisé **Cyberdouane** (cf. infra) a été créé.

Un plan d'action douanier européen spécifique avec la Chine a été signé le 30 janvier 2009. Il se traduit par la participation des services de l'aéroport de Roissy à la création d'un réseau d'experts de ciblage des envois à haut risque dans les grands ports et aéroports chinois et de l'Union européenne.

2.– La grande fraude douanière est désormais cernée en ligne par Cyberdouane

La répression des grands trafics est suivie par l'action n° 2 du programme, qui accueille les services de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), du Service national de la douane judiciaire (SNDJ) et depuis 2009 du service Cyberdouane.

La DNRED est un service à compétence nationale qui dispose de services centraux et de directions d'enquêtes opérationnelles et de renseignements dont les équipes sont réparties sur l'ensemble du territoire national. Au cours de l'année 2009, 722 ETPT ont contribué à la réalisation de ses différentes missions. La direction des opérations douanières (DOD) compte 390 ETPT qui sont fréquemment, dans des domaines de compétence partagée, appelés à travailler avec la Police judiciaire, la Gendarmerie nationale et l'autorité judiciaire.

Cyberdouane est un service de la direction du renseignement douanier de la DNRED. Il a été créé en février 2009 et s'est substitué à la petite Cellule de recueil et d'analyse sur Internet (CRAIDO - quatre agents). Le service Cyberdouane, dont le lancement a fait l'objet d'une large médiatisation auprès du grand public, a été doté de quinze agents chargés de lutter contre les fraudes douanières sur Internet en exerçant le droit de communication, par exemple auprès des plateformes de vente en ligne.

Le service national de douane judiciaire (SNDJ), dirigé par un magistrat et qui regroupe environ 200 agents des douanes connus sous la dénomination d'« officiers de douane judiciaire » (OJD), est chargé de mission de police judiciaire, dans le cadre de compétences attribuées⁽¹⁾, qui relève des pouvoirs du code de procédure pénale.

Elle permet à la DGDDI de mener à terme des enquêtes sur les grands trafics et de lutter contre la grande délinquance économique et financière. Ses pouvoirs d'investigation et ses succès inspirent la réflexion sur la création possible d'un service national de fiscalité judiciaire.

Le contrat pluri-annuel de performance de la DGDDI 2009-2011 souhaite mettre en avant les compétences du SNDJ, développer les partenariats avec la magistrature d'une part et d'autre part la DGFIP notamment dans les affaires fiscales. Il laisse également entendre une extension du domaine de compétence du SNDJ.

Les affaires traitées par le SNDJ sont en constante augmentation (845 saisines en 2008), nationales comme internationales. Parmi elles, les saisines en flagrance progressent (prolongement de constatations réalisées par les services de la douane administrative). Si les dossiers concernant les contrefaçons, la

(1) Différentes par définition de celles de la police et de la gendarmerie.

contrebande et les infractions en matière de contributions indirectes prévalent, les saisines relatives au blanchiment d'argent lié à des trafics de stupéfiants se développent. Des actions contre les infractions en matière de politique agricole commune et de fonds structurels ont également été récemment engagées.

Les équipes de surveillance aéronavales et terrestres de la douane contribuent efficacement à la lutte contre les trafics internationaux de produits prohibés souvent le lien avec la criminalité organisée économique et financière : le trafic des stupéfiants, le trafic d'alcool et de cigarettes, les opérations de blanchiment d'argent (le manquement à l'obligation déclarative de capitaux), le trafic d'armes et de produits explosifs, etc.

La DGDDI a présenté de manière complète dans son rapport d'activité annuel 2008 les prises qu'elle a réalisées par type de produits prohibés, les tendances constatées dans l'évolution des trafics, l'émergence de nouveaux stupéfiants, ainsi que les quantités, les volumes et la valeur des produits ou objets saisis. Le Rapporteur spécial a dressé un tableau de synthèse de tous ces résultats en annexe de son commentaire du RAP 2008 ⁽¹⁾

B.– LA COOPÉRATION ET LE RENSEIGNEMENT : DES ATOUTS INDISPENSABLES

1.– Les actions de coopération pour assurer la sécurité alimentaire et protéger la santé publique

a) Le cadre de la coopération entre la DGDDI, la DGCCRF et la DGAL

L'action de la douane en matière de sécurité alimentaire se fait en coopération avec les ministères chargés de l'agriculture et de l'économie. Les contrôles mis en œuvre à ce titre sont intégrés dans les missions traditionnelles de la DGDDI de lutte contre les trafics et de respect des prohibitions. La douane, compte tenu des pouvoirs dont elle dispose, est ainsi amenée à s'opposer à l'importation, en provenance de pays tiers, de marchandises signalées comme présentant un danger pour le consommateur ou l'environnement et prohibées sur la base d'une décision prise soit au niveau communautaire, soit au niveau national. Elle peut également réaliser ce type de contrôles après le dédouanement, par exemple lors de contrôle sur le territoire national.

La contribution de la douane à la sécurité alimentaire s'inscrit dans le cadre de protocoles de coopération avec les administrations compétentes en matière alimentaire, notamment la direction générale de l'Alimentation (DGAL) au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (au titre des produits animaux et végétaux et des aliments pour animaux) et la direction générale de la

(1) (Cf. Règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 – Tome 2 du Rapport n° 1775 de juin 2009 de l'Assemblée nationale. Page 236)

Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi (notamment au titre des aliments d'origine non animale).

Cette coopération entre administrations est rendue obligatoire par des textes communautaires (règlement (CE) n° 882/2004 du 29 avril 2004 – qui prévoit la réalisation de contrôles officiels sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux – complété notamment par le règlement n° 669/2009 du 24 juillet 2009) qui oblige à la rédaction d'un Plan national de contrôles pluriannuel (PNCOPA), dont une nouvelle version devra être élaborée pour 2010.

b) Sécurité alimentaire et protection de la santé publique.

La DGDDI est chargée d'orienter vers les services vétérinaires du ministère de l'Agriculture les animaux et les produits d'origine animale, les végétaux et leurs produits dérivés ainsi que les produits destinés à l'alimentation animale, qui doivent être soumis à un contrôle sanitaire dès l'introduction sur le territoire communautaire.

La douane vérifie la production de rapport d'analyse attestant l'absence de substances dangereuses pour les denrées alimentaires (piments, fruits secs) qui ne sont pas reprises dans les listes de marchandises soumises à contrôle vétérinaire ou phytosanitaire, mais cependant sont soumises à des obligations en matière sanitaire lors de leur importation.

Un contrôle des denrées d'origine animale ou à base de lait transportées par les voyageurs dans leurs bagages est également réalisé. Ainsi, en 2008, la douane a contrôlé 1 493 colis illégaux de viande et de lait dans les bagages personnels, ce qui a conduit à la saisie et à la destruction de 15 710 kilogrammes de viande ou produits à base de viande et 2 320 kilogrammes de lait ou produits à base de lait.

Le contrôle des produits en provenance de pays tiers peut s'appuyer sur des collaborations internationales ou européennes ou sous la direction de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), pour lutter contre le contournement de mesures de prohibition à l'importation de produits alimentaires, notamment chinois. Fin 2008, à la suite d'une alerte européenne à la présence de mélamine dans les laits infantiles et les produits de soja, l'importation des denrées alimentaires composées fabriquées à partir de produits laitiers chinois a été interdite et la DGDDI a été chargé de contrôles systématiques, les analyses étant réalisées par le Service commun des laboratoires (SCL). Il en a été de même pour l'alerte relative à l'huile de tournesol brute originaire d'Ukraine susceptible d'être contaminée par des hydrocarbures et des farines animales.

La DGDDI participe encore à la protection de la santé publique par le biais en contrôlant régulièrement les médicaments importés, au moment de leur arrivée sur le territoire national (saisie au port du Havre en 2009 de plus de 13 000 produits pharmaceutiques contrefaits en provenance d'Inde) ou au cours de leur

circulation sur le territoire national. Elle contribue également à la gestion de crise sanitaire (lutte contre la grippe aviaire, alerte rapide sur des produits contenant du Diméthylfumarate ⁽¹⁾).

c) La coopération avec le service commun des laboratoires (SCL)

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et en application d'un arrêté du 14 mars 2006, **un service à compétence nationale des laboratoires (SCL)**, rattaché conjointement au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, a été créé. Il est constitué d'une unité de direction et de **onze** laboratoires issus du regroupement des dix-huit laboratoires de chacune des deux directions. Le SCL comptera 424 ETPT en 2010 dont 13 agents administratifs transférés par la DGDDI. Le budget du SCL pour 2010 est estimé à 33 millions d'euros dont 25,9 millions pour les dépenses de personnel. Il est supporté par l'action 5 *Prestations d'appui et de support* du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*. Toutefois, une part de ses dépenses sont considérées comme bénéficiant directement à la DGDDI et lui sont réaffectées par le biais du schéma de déversement et ventilation des crédits entre programmes. Pour l'échelon déconcentré des laboratoires, cette réaffectation s'élève à 9,6 millions d'euros.

Trois types d'analyse sont conduits par le SCL sur demande de la DGDDI :

1) des expertises techniques et juridiques en amont de l'élaboration de la réglementation ;

2) des analyses d'échantillon demandées par les bureaux de douane à la suite d'opérations de visite ;

3) des saisines directes du SCL par les services centraux de la DGDDI lors de gestion d'alertes.

d) La coordination des contrôles en matière vitivinicole

Depuis 2006, les orientations des contrôles de la filière vitivinicole sont également communes à la DGDDI et à la DGCCRF pour, à la fois, garantir la cohérence des actions et éviter des interventions successives chez un même opérateur. Un nombre de contrôles coordonnés et conjoints est fixé dans les contrats pluriannuels de performance.

(1) Le Diméthylfumarate est produit anti-moisissures introduit en particulier dans des fauteuils de relaxation, des canapés, de bottes, bottines et autres chaussures et entraînant de lourdes allergies.

La DGDDI a entrepris la refonte de son système informatique dédié à la filière vitivinicole, le **Nouveau Casier Viticole informatisé**, pour en moderniser la gestion mais également améliorer les échanges de données et le suivi avec tous les acteurs de la filière, professionnels comme administrations (INAO, Viniflor, DGFIP, etc.).

2.– L'activité des services d'enquête et du service national de la douane judiciaire sur le terrain

Si la surveillance et le contrôle sont concrètement assurés par **270 unités de surveillance terrestres (235) et aéronavales** réparties sur l'ensemble du territoire national, le renseignement est assuré par une filière spécifique chargée de recueillir les renseignements et de piloter l'action opérationnelle de lutte anti-fraude. Les services de renseignement et d'enquête sont organisés de manière pyramidale ; les services régionaux d'enquête (SRE) constituant l'échelon de droit commun alors que la Direction du renseignement et des enquêtes douanières (DED) est spécialisée dans les enquêtes de grande fraude, complexe, sensible et internationale.

Par ailleurs, le développement de la capacité douanière en terme de protection de l'espace national et européen s'est traduit à travers le renforcement de la capacité opérationnelle du **service national de douane judiciaire (SNDJ)**, ses effectifs ayant été portés à 200 personnes en 2007. Depuis sa création, le SNDJ a connu une augmentation rapide du nombre d'affaires confiées par les magistrats (saisines des magistrats français et commissions rogatoires internationales ⁽¹⁾).

Le SNJD travaille également en coordination avec d'autres administrations nationales, notamment la direction générale des finances publiques et TRACFIN pour des affaires de blanchiment d'argent ou d'évasion fiscale (escroqueries à la TVA) et des institutions européennes (par exemple le GAFI ⁽²⁾) dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

3.– Les autres coopérations nationales

La surveillance de l'espace national et européen est organisée par des dispositifs administratifs structurés complétés par des associations de services ponctuelles en fonction des thématiques et des besoins.

(1) Cf. *Rapport d'activité 2008 de la DGDDI pour plus d'information.*

(2) *Le Groupe d'Action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.*

Les services de la DGDDI participent aux groupes d'interventions régionaux (GIR) qui mobilisent au niveau départemental toutes les administrations engagées⁽¹⁾ dans la lutte contre l'économie souterraine. Leur contribution est plus spécifiquement orientée vers la lutte contre les trafics illicites.

Les services de la DGDDI coopèrent également avec la police aux frontières (PAF), notamment sur les points de passage frontière (PPF) terrestres et aériens⁽²⁾. De fait, les formules de collaboration avec les services répressifs sont diverses, tantôt elles visent l'échange d'information (les centres d'information policière et douanière – CCPD), tantôt elles prennent un aspect plus opérationnel : antenne Caraïbes à Fort de France de l'Office central de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) et mise en place d'un détachement à St-Martin⁽³⁾.

Sur les frontières maritimes, les services de la douane assurent, outre la mission classique de surveillance, de contrôle et de lutte anti-fraude, une **mission de protection de l'espace marin, de lutte contre les pollutions maritimes et d'assistance des navires**, dans le cadre du dispositif de l'action de l'État en mer (AEM) coordonné par le secrétariat général à la Mer.

En février 2009, la DGDDI et l'Institut national de la propriété industrielle (INPI)⁽⁴⁾ ont signé un protocole d'accord en matière de lutte contre la contrefaçon permettant la mutualisation d'un certain nombre de leurs actions.

La DGDDI participe enfin à des groupes de travail interministériels pour la mise en œuvre de plan de vigilance et de protection du territoire, à la prévention des risques énergétiques, écologiques et de développement durable.

4.– La coopération européenne et internationale s'intensifie⁽⁵⁾

Bien qu'on n'en mesure sans doute pas suffisamment l'ampleur, l'activité de la douane est fortement orientée et guidée par l'origine internationale et communautaire du droit et des pratiques qu'elle met en œuvre pour réguler les échanges et lutter contre la fraude en provenance ou à destination de l'étranger.

La coopération communautaire, qui a pour objectif la sécurisation des échanges et la protection de l'espace européen, comme la coopération internationale, se traduisent d'abord par une coopération institutionnelle au sein de diverses instances internationales comme par exemple l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

(1) Y compris la direction générale des Finances publiques.

(2) Le contrôle du fret et des bagages dans les aéroports parisiens est assuré par des opérateurs privés alors que les contrôles des circulations ferroviaires de personnes et de biens dans le tunnel sous la manche sont entièrement assurés par la DGDDI.

(3) Par ailleurs la coopération se réalise également dans le domaine logistique (équipements, moyens informatiques, dont partage de fichier...).

(4) Par ailleurs le contrat d'objectif 2009-2012 signé entre l'Etat et l'INPI compte parmi ses priorités la lutte contre la contrefaçon.

(5) Le programme « Douanes 2013 » est évoqué dans la partie consacrée au pôle fluidité des échanges.

La coopération douanière européenne s'inscrit dans le cadre du 1^{er} Pilier (protection des intérêts financiers communautaires) et dans le cadre du 3^{ème} Pilier (sécurisation de l'espace européen). Elle repose essentiellement sur des systèmes d'assistance, des instruments juridiques facilitant l'échange de renseignements ou de documents ainsi que des coopérations en matières de surveillance et d'enquêtes administratives. Elle se combine avec une étroite collaboration avec l'Agence européenne de police (EUROPOL).

Pour développer sa contribution à la coopération internationale, la DGDDI a mis en place un réseau composé d'une quinzaine d'attachés et attachés adjoints douaniers en poste à l'étranger et pour l'Afrique subsaharienne de sept assistants techniques douaniers. Leur action est prioritairement axée sur la lutte contre les fraudes. Mais la coopération internationale douanière prend place dans l'ensemble des priorités d'une politique étrangère nationale globale avec des États étrangers partenaires avec lesquels il faut définir un équilibre entre facilitation (promotions des échanges et gestion intégrée des frontières) et sécurisation des échanges (lutte contre la fraude).

La coopération européenne maritime concerne en particulier la préservation et la gestion durable des ressources halieutiques européennes, la lutte contre l'immigration illicite maritime qui est coordonnée par l'Agence européenne aux frontières extérieures (Frontex) et la lutte contre les pollutions maritimes précédemment évoquée.

Les requêtes émises par la DGDDI auprès de l'Office européen de police (EUROPOL) dans le cadre d'enquêtes contre plusieurs formes de criminalité organisée (terrorisme, trafic de stupéfiants, immigration clandestine, blanchiment d'argent, etc.) sont en augmentation constante. En 2008, les communications ont également porté sur la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

C.– UN ESPACE NATIONAL ET EUROPÉEN À SURVEILLER ET PROTÉGER

1.– Les missions interministérielles de service public de la Douane

La douane française exerçant des missions de protection de l'environnement, notamment marin, a été associée à la mission d'exploration scientifique triennale (09/2009-2012) TARA OCEANS⁽¹⁾ d'observation des océans et des phénomènes de réchauffement climatique.

(1) La DGDDI transmettra à l'Organisation mondiale des douanes (OMD) les observations de cette expédition.

a) Un expert d'envergure européenne de lutte contre la pollution maritime

Depuis 1988, la douane française est le principal acteur de la lutte contre la pollution maritime par hydrocarbures. En 2008, l'action de ses **aéronefs**, les avions « Polmar », a permis d'observer **203 pollutions marines** (contre 227 en 2007). Mais peu de navires ayant pu être identifiés, seuls 8 procès-verbaux ont été rédigés.

La douane française continue de participer activement aux opérations européennes de lutte contre les rejets illicites et notamment l'opération *Super CEPCO*. Elle peut être alertée par l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) contre des pollutions maritimes décelées par voie satellitaire.

Le rôle de l'expert « pollution maritime » des douanes est consolidé depuis 2006. Cet expert a été requis par les juridictions spécialisées en première instance. Fondé sur l'examen des photographies et relevés d'observations radar qui lui sont soumis par l'autorité judiciaire, son avis est un élément à charge significatif lors des audiences, voire préalablement aux poursuites (11 expertises ont été demandées en 2008 dont 8 positives).

b) Le contrôle en mer de la pêche et la sécurité maritime

La douane participe activement au dispositif interministériel de contrôle des produits de la pêche piloté par la direction des Pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

- Ces contrôles sont réalisés sur des poissons à l'importation comme à l'exportation à terre comme en mer. Les inspections sont aériennes, maritimes et terrestres. Pour ce faire, les douaniers peuvent recourir aux bases de données de la DPMA et utilisent une application informatisée de traitement des inspections (SATI) qui centralise des données relatives à ces contrôles poissonniers. Les douaniers ont accès à cet outil via le portail informatique Aladin.

- S'agissant de la sécurité maritime, les services des garde-côtes douaniers ont des compétences limitées. Néanmoins, **ils ont secouru ou assisté 141 personnes** durant l'année 2008 et ont consacré 401 heures à des opérations de recherche et de sauvetage (90 personnes et 163 heures en 2008).

Ils participent en outre chaque été aux campagnes de sécurité des loisirs nautiques : **1 592 contrôles ont ainsi été effectués** en 2008 et **263 infractions** ont été constatées à cette occasion (en forte hausse).

c) La sécurité du territoire, en passant par le contrôle des passages frontaliers

La douane poursuit sa collaboration avec les services chargés de la sécurité publique d'une part par son implication dans le plan Vigipirate, d'autre part dans le cadre des groupes d'intervention régionaux (GIR). Dans la pratique, la recherche d'infractions de douane ou d'accises contribue efficacement à la lutte contre l'économie souterraine. Enfin, elle participe au comité interministériel sur l'immigration irrégulière avec les services de la Police aux frontières (PAF).

Elle assure la gestion de nombreux points de passage frontaliers (PPF) ⁽¹⁾ en métropole et dans les départements d'outre-mer. Les agents de la douane sont habilités sur ces passages à prononcer une décision écrite et motivée de non admission de personnes. En 2008, 557 refus d'admission ont été prononcés aux points de passage frontière dont plus de 50 % aux frontières terrestres. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière (ESI) a fortement augmenté en 2008 atteignant 1 956 personnes (contre 1 544 personnes en 2007) et 65 passeurs. Les interceptions au niveau du tunnel de la Manche ont augmenté de 187 % (799 ESI et 10 passeurs). Les interceptions maritimes sont également nombreuses sur la zone de l'île de Mayotte. Les interpellations aux frontières aériennes ou à l'intérieur du territoire sont faibles (respectivement 2,6 % et 16,6 %).

En 2008, 183 affaires portant sur des infractions à la législation du code du travail en matière de travail illégal ont été constatées par la Douane. À fin août 2009, 90 affaires étaient enregistrées. Ces affaires sont constatées principalement en région parisienne et concernent avant tout la dissimulation d'emploi salarié. Le nombre de constatations faites par la DGDDI relevant de l'emploi d'étrangers sans titre de séjour est modeste (24 affaires sur 183 en 2008). Les procès-verbaux établis par la DGDDI sont transmis au Parquet.

Des protocoles entre la douane et la direction centrale des Points de passage frontaliers (DCPAF) définissent leurs modalités de coopération respectives, la PAF assurant le contrôle des points frontaliers à plus forte pression migratoire. À fin 2009 et courant 2010, la douane est chargée de déployer les équipements nécessaires au contrôle biométrique dans 109 points de passage aux frontières ⁽²⁾.

On rappellera que la douane participe et peut être mobilisée dans le cadre de plans d'alerte de lutte contre le terrorisme et de plans d'urgence gouvernementaux (pandémie grippale, etc.).

(1) 22 points de passage aux frontières ont été fermés en 2009 suite à l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen. La DGDDI assure donc la tenue de 109 sur 156 points de passage aux frontières de la métropole.

(2) La douane avait précédemment participé aux travaux du programme VISABIO (base de données nationale des demandeurs de visa) sur les titres sécurisés.

D.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE LIÉS À LA SÉCURISATION DES ÉCHANGES

a) Un indicateur pas assez ambitieux pour les grands trafics

L'indicateur 1.1 : Contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon a été retenu pour apprécier l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons.

Alors que de nombreuses instances nationales comme européennes s'inquiètent de la forte poussée de la contrefaçon qui atteint tout type de produits et de la contrebande (tabacs et stupéfiants), alors que le facteur aléatoire dans le succès des contrôles est réduit par le recours à des méthodes d'analyse de risque reposant sur le croisement de fichiers informatiques (croisement de référentiels dont certains en cours d'amélioration), les indicateurs retenus pour cet objectif ne sont pas assez ambitieux.

À l'exception d'une seule (celui du montant des stupéfiants saisis), les cibles 2010 sont inférieures aux résultats 2008.

Par ailleurs, en se limitant à une comparaison avec les cibles fixées pour 2009, il semble insatisfaisant que le nombre d'articles de contrefaçon saisis ne croisse pas plus sensiblement (+ 4 %). La protection des secteurs économiques et des consommateurs, dans le contexte actuel, ne semble pas assurée au même niveau qu'auparavant.

Ces données confirment que la remarque ⁽¹⁾ du Rapporteur spécial, selon laquelle les indicateurs de la DGDDI manquaient d'une mise en perspective dans leur environnement, reste d'actualité.

	2005	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	Cible 2011
Nombre total de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude	ND	5 300	5 644	6 927	5 650	5 750	5 850
Montant des saisies de tabacs et de cigarettes de contrebande (unité : millions d'euros)	44,1	45,9	49	58,9	51,5	53	54,5
Montant des saisies de stupéfiants (unité : millions d'euros)	275,5	271,2	288	321	320	330	340
Nombre de constatations portant sur les tabacs et cigarettes	10 125	11 160	23 309	12 920	12 500	12 750	13 000
Nombre d'articles de contrefaçon saisis (unité : millions d'articles)	3,7	4	4,6	6,4	5	5,2	5,5

Le résultat 2005 s'entend hors cigarettes de contrefaçon, alors comptabilisées dans l'indicateur sur la contrefaçon.

(1) Rapport d'information relatif à la performance dans le budget de l'État n° 1780 Assemblée nationale - juin 2009 – contribution de M. Thierry Carcenac pages 175 et suivantes

L'impression selon laquelle il s'agit moins d'un indicateur de performance que d'un indicateur d'activité persiste.

b) Une meilleure efficacité des unités opérationnelles avec des effectifs en baisse : l'application « Mathieu 2 »

L'objectif des deux indicateurs suivants est de mesurer la présence des agents sur le terrain.

Indicateur 3.1 : Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance.

	2005	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	Cible 2011
Taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance (%)	68,2	69,2	73,6	79,2	79	79	79,5

L'indicateur rapporte le nombre d'heures opérationnelles au nombre d'heures dues hors congés.

Le taux de disponibilité opérationnelle ⁽¹⁾ des unités de surveillance est en progression grâce à un allègement des tâches de gestion et une amélioration de la programmation des interventions. La DGDDI a conscience de l'amenuisement inévitable des marges de progression, les effets positifs de la réorganisation des brigades de surveillance ayant été pleinement engrangés.

Indicateur 3.2 : Indice de contrôle de navires en mer pour 24 h en mer.

	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	Cible 2011
Indice de contrôle de navires en mer pour 24 heures en mer (unité : heures)	5,4	5,7	4,8	6,3	6,6	7

L'indicateur rapporte le nombre pondéré de navires contrôlés au nombre d'heures passées en mer par unité.

De la même manière, la faiblesse du second indicateur tiendrait à une concentration accrue des contrôles sur les navires à fort enjeu, notamment les navires de commerce. En effet, les bâtiments contrôlés font l'objet d'un coefficient de pondération selon qu'il s'agit de navire de commerce, de pêche ou de bateau de plaisance.

Lors de l'examen du PAP 2009, le directeur général des douanes et des droits indirects avait imputé la stagnation de l'indicateur à l'adaptation des unités de surveillance à des trafiquants de plus en plus mobiles repérant les unités de surveillance dans un laps de temps très court, ce qui conduisait les agents des douanes à se déplacer d'un point de contrôle à l'autre, rallongeant ainsi les durées de transport et limitant donc le taux de disponibilité opérationnelle.

(1) Ce temps ne comprend pas les activités d'encadrement ou de gestion, ni les activités de formation professionnelle ou d'entretien des matériels.

Au cours de l'examen de la performance du programme 302 au printemps 2009, la modestie des résultats 2008 était attribuée aux efforts d'appropriation technique des nouveaux patrouilleurs limitant le nombre de contrôles et les retards dans le recrutement de personnels qualifiés. Le Rapporteur spécial souhaite que l'amélioration de l'état et du niveau technique des équipements aéronavals se traduisent dans les résultats des équipes de surveillance.

Alors que des vedettes garde-côtes sont en cours de rénovation et de remotorisation, il serait loisible de penser que les résultats 2009 et 2010 soient proches de ceux de 2008, même si les postes à pourvoir l'ont été. Le choix de la cible 2011 (7 navires « pondérés » contrôlés par heure) n'est pas justifié (un bateau environ toutes les 9 minutes ?).

À l'instar de la DGDDI, on retiendra que **les résultats de ces indicateurs progressent alors même que les effectifs de la surveillance diminuent.**

La DGDDI a procédé à **une mise à jour de l'application de suivi de l'activité de surveillance dénommée « Mathieu 2 »** (comme Management Automatisé des Travaux, Horaires, Indemnités et Écritures des Unités). Cette application est dédiée à la gestion des agents de la **surveillance terrestre** et comptabilise les heures de travail effectuées, leurs implications comptables (heures de nuit, heures de dimanche et de jours fériés), les absences (congés de maladie, etc.) et intègre au quotidien les ordres de service que reçoivent les agents de la surveillance ainsi que les rapports de service que ces agents doivent établir. Pour que les données collectées dans Mathieu 2 puissent être utilisées pour analyser, piloter et orienter les activités des services de surveillance, un infocentre Mathieu est en exploitation depuis le début de l'année 2009. L'extension de l'application Mathieu 2 pour les services de **surveillance aéronavale** est prévue pour la fin 2009.

c) Une revalorisation des cibles des indicateurs relatifs aux résultats des enquêtes.

Deux indicateurs permettent de mesurer l'efficacité du dispositif des enquêtes, tant au niveau national qu'au niveau régional, ainsi que de la filière de renseignement.

Indicateur 4.1 : *Montant moyen des droits redressés par enquête.*

	2005	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	Cible 2011
Montant moyen des droits redressés par enquête (unité : euros)	29 880	42 420	87 212	69 840	50 000 révisé à 74 000	75 000	78 000

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

Le montant moyen des droits redressés par enquête avait fortement augmenté en 2007 en raison de quelques redressements exceptionnels. Mais, il continue de croître au point que la cible 2011 fixée à 60 000 euros dans le PAP 2009 a été rectifiée et revue à la hausse (de 60 000 euros à 78 000 euros).

Ces résultats tiennent compte, nous dit la DGDDI, du développement *méthodologique* de l'analyse de risque et du ciblage, afin de centrer les contrôles sur les opérations et les opérateurs les plus sensibles en occasionnant le moins de perturbation possible pour les flux de commerce licite. Le choix de la cible traduit la qualité de la sélection des dossiers à fort enjeu et une amélioration de la maîtrise par les agents des réglementations douanières. Néanmoins, ces méthodes de sélection n'ont pas été présentées.

On peut effectivement penser que les résultats des enquêtes (qui se portent sur toute nature de fraude et trafic y compris financière) bénéficient de la rationalisation méthodologique en termes de droits redressés mais le Rapporteur spécial est surpris que les saisies de contrefaçon ou de contrebande ne leur soient pas corrélées.

d) Un indicateur relevant des activités de dédouanement.

L'indicateur 4.2 : *Mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation des risques* a été rebaptisé *Efficacité du ciblage des déclarations de douane*. Il devient explicitement un indicateur lié aux activités de dédouanement plus que de surveillance.

Par ailleurs et sans coup férir les valeurs des objectifs et des cibles ont été modifiées dans le présent PAP et la mesure ne se fait plus sur une base de 1 000 unités mais de 10 000 !

Il n'en reste pas moins que la cible retenue (70/10 000) n'est pas expliquée, non plus que le passage pour 2009 de 2/1 000 à 60/10 000.

**INDICATEUR 4.2 : MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES DOUANIERS,
À PARTIR D'UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DES RISQUES.**

	2007	PAP 2008 actualisé	PAP 2009	PAP 2010	Cible 2011
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 1 000 déclarations (PAP 2009)	ND	ND	2		> 2
Taux d'infractions relevées sur les déclarations mises sous contrôle pour 10 000 déclarations (PAP 2010)		58	60	70	80

L'indicateur tient compte de la baisse de certaines taxations, notamment des droits de douanes et assimilés.

On rappellera qu'aucun indicateur ne couvre l'action n° 6 *Soutien des services opérationnels*, ce qui est regrettable.

E.– LA MODERNISATION DES SERVICES ET DE L'ÉQUIPEMENT DE SURVEILLANCE ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Le Rapporteur spécial est particulièrement attentif aux dotations en équipement des services de surveillance.

a) La surveillance terrestre et ses équipements

La réforme des services de **la surveillance terrestre** des années 2003-2006 a débouché sur la constitution d'un réseau de 235 brigades opérationnelles auxquelles s'ajoutent les unités support, soit 12 centres de liaison inter-services (CLI), 18 services techniques automobiles (STA) et 43 brigades hors rang (BHR). Cette importante réorganisation a accru le potentiel opérationnel des services et amélioré la capacité d'intervention de la douane en matière de lutte contre la fraude et la criminalité organisée. Elle a permis de réaffecter les moyens sur certains secteurs comme la douane judiciaire et de renforcer des domaines d'activité revêtant une acuité particulière au regard des priorités actuelles comme, par exemple, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine.

- Les moyens de détection

La douane achève en 2009 le renouvellement des **systèmes de détection individuelle** tels les densimètres (qui permettent le contrôle des parois des véhicules), les endoscopes et les analyseurs de stupéfiants et d'explosifs.

- Les scanners mobiles

Une nouvelle unité dédiée au contrôle des poids lourds a été créée en 2006 à la DGDDI : la brigade « **Scanners Mobiles Spécial** » (SMS). Quatre camions scanners mobiles sont actuellement en service. Ils peuvent être déployés sur l'ensemble du territoire national. Bien que leurs conditions d'exploitation et leur maintenance soient relativement lourdes, les résultats obtenus grâce à ces engins mobiles sont très satisfaisants, notamment pour explorer des citernes ou détecter des caches à double paroi. Ils sont déployés pour lutter contre les trafics de stupéfiants et la contrefaçon de tabac et d'alcool.

Cette nouvelle brigade, dont l'organisation (travail nomade) est novatrice, permet la réalisation de contrôles approfondis par l'utilisation de la radiographie à rayon X. Quatre équipes autonomes et mobiles de 14 agents par camion sont amenées à intervenir sur l'ensemble du territoire lors de contrôles conjoints organisés avec des unités locales. Nécessitant 16 jours de maintenance, ils sont opérationnels 349 jours par an. Leur durée de vie est estimée à sept ans. La DGDDI souhaite observer l'exploitation de ces engins pendant deux exercices avant d'envisager de nouvelles acquisitions.

Les scanners mobiles ont notamment permis en juin et juillet 2009, lors de contrôles de camions frigorifiques alimentaires sur des zones de péages, la saisie de plus d'une vingtaine de tonnes de cigarettes de contrebande en Bourgogne et en Provence.

- Le parc automobile

La DGDDI dispose en 2009 de 2 981 véhicules automobiles et 451 motocyclettes. Le **parc automobile** a fait l'objet d'un programme pluri-annuel de renouvellement. En 2010, ces investissements sont estimés à 2,2 millions d'euros (AE et CP).

- L'équipement de transmission

Les équipements de transmission et de télécommunication mobiles ainsi de surveillance électronique engendrent des dépenses spécifiques, parfois inscrites dans les dépenses informatiques. Ainsi en 2010, la DGDDI va engager 2 millions d'euros pour un système de communication mobiles et de géolocalisation ;

- L'armement

Les dépenses envisagées en 2010 sont réservées à **l'armement individuel** : elles concernent pour 400 000 euros l'acquisition d'armes et de munitions et de gilets pare-balles.

b) La surveillance maritime et son équipement aéronaval

La composition du dispositif aéronaval de la douane et la réorganisation structurelle des équipes de surveillance aéronavale sont considérées comme réalisées depuis juillet 2008. En effet, la capacité de la douane de combiner simultanément une surveillance maritime avec une surveillance aérienne lui permet d'assurer des missions multiples touchant à l'évolution des enjeux maritimes actuels et à la définition de l'Action de l'État en Mer (AEM). Le rôle de la douane en mer est très étendu et comprend même la lutte contre les pollutions.

- Le parc naval et aérien

La **flotte** est désormais organisée autour de 37 unités opérationnelles nautiques qui sont réparties autour des équipements, c'est-à-dire de :

- 2 patrouilleurs garde-côte de 43 mètres, capables de partir en mission de 6 jours, destinés à couvrir les zones de la Manche-Mer du Nord et de l'Atlantique où la navigation est la plus intense ;

- 19 vedettes garde-côte ;

- 16 vedettes de surveillance rapprochée.

La DGDDI prévoit pour les années 2009-2011 l'acquisition de :

- 4 vedettes de surveillance rapprochée pour la métropole ; l'appel d'offres a bien été lancé en 2009, 3,1 millions d'euros sont prévus à cet effet en 2010 ;

– 2 vedettes de surveillance rapprochée pour la Martinique, l'appel d'offres a également été lancé en 2009 pour un montant total de 1,290 million d'euros ;

– la remotorisation de 6 vedettes garde-côtes afin en prolonger l'utilisation sur une dizaine d'année. Le coût total de l'opération était estimé à 6 millions d'euros dont 3 ont été engagés en 2009 pour financer l'achat des moteurs. La dépense 2010 en CP serait de 2,5 millions d'euros et financerait la deuxième phase : l'installation des moteurs ;

– le lancement de la construction de 2 vedettes garde-côtes pour un coût prévisionnel de 6 millions d'euros a été retardé en 2009 compte tenu d'une hésitation sur leur profil et leurs équipements techniques et électroniques. En 2010, 4,5 millions d'euros en AE et 1,3 en CP leur sont réservés.

5 hélicoptères Eurocopter EC nouvelle génération remplacent depuis septembre 2007 6 hélicoptères biturbines Écureuil. Les derniers règlements étaient prévus en 2009 pour 1,752 million d'euros. En 2010, 500 000 euros sont destinés à leur maintien en condition opérationnelle. Le responsable du programme a indiqué que la DGDDI avait également « récupéré » 2 hélicoptères « ancienne génération » qui seront affectés aux Antilles.

La **flotte aérienne** est également composée de 12 avions biturbines parmi lesquels les deux avions Polmar spécialisés dans la télédétection des pollutions marines. La DGDDI a prévu le renouvellement de cette flotte destinée à la surveillance maritime. Elle a bien engagé en 2009 l'appel d'offres dont l'exécution prévue sur 3 tranches annuelles comprend la réalisation d'un prototype. Le responsable de programme aurait souhaité accélérer le renouvellement de la flotte aérienne initialement prévu en 2 fois 3 ans ⁽¹⁾.

(1) Le projet d'ensemble était estimé à 38 millions d'euros ; en 2010, 26 millions d'euros seront engagés en AE et 14,5 millions d'euros en CP.

III.– LA FLUIDITÉ DES ÉCHANGES : UN ENJEU POUR LA DÉFENSE DE L'EMPLOI ET LE SOUTIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR

L'action *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement* (action n° 4) et l'action *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale* (action n° 5), complémentaires, retracent la **mission économique** des douanes, second axe stratégique de la DGDDI.

La finalité générale de ces deux actions est de **soutenir le développement économique des entreprises, dans le respect de la loyauté des échanges**, et de **garantir un équilibre entre le développement des flux commerciaux, la facilitation des procédures douanières et les contrôles concourant à assurer tant la protection des consommateurs**, que la défense des intérêts dont l'État est le garant.

Les activités de la DGDDI couvertes par cette action sont marquées par **une forte empreinte européenne**, tant au niveau réglementaire, par l'application des règles du code des douanes communautaire, que par l'encadrement des pratiques de contrôle, notamment dans les secteurs pour lesquels la protection des intérêts financiers de l'Union est en jeu (respect des mécanismes financiers de la politique agricole commune (PAC), par exemple).

La douane a travaillé en 2008 avec 205 005 entreprises qui effectuent des opérations de commerce international, le nombre des entreprises exportatrices françaises ayant diminué de 3,1 % par rapport à 2007 ⁽¹⁾. En 2008, 7,642 millions de déclarations en douane (environ 3 millions à l'exportation et 4,589 millions à l'importation) ont été déposées via les télé-procédures de Delta@. Malgré la crise économique, sur le premier semestre 2009, le nombre de télé-déclarations reste stable.

À cet égard, l'un des axes stratégiques des autorités européennes est de promouvoir **la simplification et l'informatisation des procédures douanières**. Outre la réduction des coûts de gestion pour les entreprises, cette politique vise à faciliter le développement des techniques d'analyse de risque et de ciblage des contrôles exercés par les services douaniers.

(1) Statistiques de la DGDDI <http://lekiosque.finances.gouv.fr>.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR 2010

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 546 284	23 518 926	241 065 210
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	91 306 307	338 083 562	429 389 869
Total	308 852 591	361 602 408	670 455 079

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2010

(en euros)

	Titre 2	Autres titres	Total
Action n° 4 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	217 546 284	26 218 926	243 765 210
Action n° 5 – Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	91 306 307	338 283 562	429 589 869
Total	308 852 591	364 502 488	673 355 079

Avec **3 462 ETPT** en 2010, l'**action n° 4** enregistre la **perte de 220 ETPT, soit 73 % de la réduction des effectifs ETPT du programme** et une réduction généralisée de sa demande crédits sachant que les charges de personnel représentent 90 % de son budget prévisionnel 2010.

En revanche, l'action n° 5 est constituée à 78,7 % de crédits d'interventions, pour l'essentiel au bénéfice de la filière des débiteurs de tabac. Elle conserve des effectifs identiques à ceux prévus pour 2009 (1 569 ETPT).

La diminution cumulée des crédits (AE et CP) de ces deux actions crédits est légèrement supérieure à 3 %.

A.– LA MODERNISATION DU DÉDOUANEMENT RÉPOND-ELLE À L'OBJECTIF DE RECONQUÊTE ET DE COMPÉTITIVITÉ DU DÉDOUANEMENT FRANÇAIS ?

1.– Les mesures prises en faveur de la reconquête du déficit de dédouanement sont-elles payantes ?

Un effort de reconquête de l'activité de dédouanement sur le territoire français a été entrepris à la suite de la prise de conscience d'un recul systématique de cette activité depuis les années 1990. 17 % des marchandises destinées au marché français étaient dédouanées dans d'autres États de l'Union européenne en 2003 et plus de dix points de parts de marché avaient été perdus sur la période 1993 ⁽¹⁾-2003).

(1) On rappellera que 1993 fut l'année de la suppression des frontières douanières entre les États membres de l'Union européenne.

Cette désaffectation des grands opérateurs logistiques (qui concentrent les trois-quarts de cette activité) a fait l'objet d'un audit de modernisation portant sur le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises en avril 2006. Ce rapport concluait que la réduction du « déficit de dédouanement » constituait un enjeu déterminant pour la compétitivité de l'économie française. Il diagnostiquait que les raisons de cette faiblesse tenaient moins à un manque de compétitivité implicite territorial qu'à des imperfections logistiques et techniques.

La direction générale des douanes et des droits indirects s'est mobilisée pour entrer dans le cadre de son contrat pluriannuel de performance 2006-2008, dans une phase de « reconquête » du dédouanement. Elle a retenu un certain nombre d'orientations qui ont fait l'objet d'un plan d'action pour 2007-2009 à travers trois axes de travail :

– **le renforcement du professionnalisme du traitement des opérations** : renouvellement des procédures domiciliées par une simplification et une modernisation, en portant notamment l'effort sur Internet, rénovation du système de renseignements tarifaires contraignants (RTC) ;

– **le développement des relations de confiance** : meilleure approche économique et individualisée des grands comptes, expérimentation de la gestion contractualisée avec une dizaine d'entreprises-tests, respect du principe de présomption de bonne foi ;

– enfin, **l'amélioration de l'offre de services** : une structure opérationnelle à vocation nationale dédiée aux grands opérateurs (MGE) a été créée en janvier 2007.

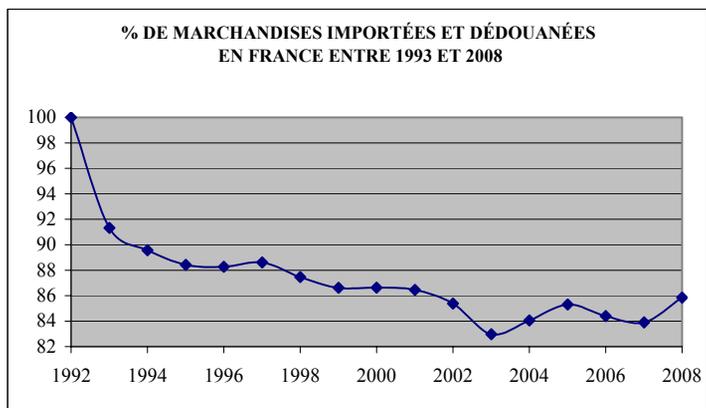
Ce plan d'action devait conduire d'ici 2009 à une réduction d'un tiers du déficit actuel de dédouanement. Des rentrées supplémentaires annuelles de droits de douane de 70 millions d'euros étaient attendues à terme, auxquelles devaient s'ajouter des effets économiques bénéfiques dans la filière transport et logistique.

Le département des statistiques et des études économiques de la DGDDI constate malheureusement dans son rapport 2008 une accentuation de la baisse du nombre d'exportateurs observée depuis 2003. Il semble que le nombre d'entreprises effectuant des opérations de commerce international soit en léger retrait compte tenu d'une augmentation du nombre des importateurs.

En dépit des efforts réalisés par la douane française (immobilisation des marchandises limitée à 7 minutes et 45 secondes), le Rapporteur spécial s'interroge sur la performance réelle des activités économiques de la douane après trois années de plan de réforme. Il constate en comparant les résultats des rapports annuels de la DGDDI 2007 et 2008 que la collecte de droits d'importation reste stable à 1,8 milliard d'euros, ainsi que la collecte de TVA à l'importation à 10,3 milliards d'euros.

Néanmoins, la DGDDI considère que le bilan en termes de reconquête du dédouanement pour les entreprises suivies par la mission grandes entreprises (MGE) s'est traduit, depuis sa création, par une valeur de 1 200 millions d'euros, représentant environ 300 millions d'euros de droits et taxes supplémentaires.

S'agissant de la valeur des marchandises importées dédouanées en France depuis 1993, une amélioration est constatée en 2008 comme le fait apparaître le graphique ci-dessous.



Source : DSEE

En effet, en 1993, 11 % des marchandises destinées à la France étaient dédouanées dans d'autres États membres (trafic perdu). En 2003, le trafic perdu atteignait 17 %. Depuis 2004, cette courbe s'inverse et une amélioration a été constatée en 2008 avec un taux de 14 %.

Mais le commerce extérieur français paraît toujours à la peine en comparaison avec la vitalité des entreprises allemandes.

a) La mission Grandes Entreprises (MGE)

La mission, créée en janvier 2007, a atteint son objectif cible de 5 agents en septembre 2007. Ce service est l'**interlocuteur privilégié au sein de la douane française des grandes entreprises du commerce international**.

La MGE est plus particulièrement l'interlocuteur :

- des entreprises françaises ou étrangères dédouanant pour plus d'un milliard d'euros de marchandises (60 % des flux du commerce international en France) ;
- des principales entreprises dédouanant de manière conséquente dans d'autres États membres des marchandises destinées à la France ;
- des principaux logisticiens.

À la fin du premier semestre 2009, la MGE suivait l'activité de 60 groupes (dont 7 logisticiens) constitués de 200 sociétés françaises ou étrangères. Son objectif est d'atteindre 100 groupes à la fin du contrat pluri-annuel de performance 2009-2011. En ce qui concerne les quelque cinquante autres entreprises, la MGE fonctionne en réseau avec les Pôles d'action économique (PAE) (cf. *infra*).

Le rôle de la MGE est de faciliter les démarches des entreprises et de coordonner l'action économique des services douaniers qui ont à connaître de leurs activités. La méthodologie mise en place pour les grandes entreprises a été adaptée aux PME.

À ce titre, la MGE assure la coordination des différents dossiers auprès des sous-directions et des bureaux concernés, accélère en tant que de besoin le traitement des dossiers et s'assure de la cohérence des différentes réponses avec l'ensemble des process et facilitations demandées. Toutefois, ces propositions restent facultatives pour l'entreprise.

En proposant aux entreprises un diagnostic douanier, la MGE les aide à réduire leurs coûts de dédouanement.

Elle a mis en place des mesures qui visent notamment le cautionnement. Elle participe à la reconquête de la localisation du dédouanement en France en continuant d'améliorer le pilotage des **procédures de domiciliation unique** (PDU, voire PDU communautaire) favorisant la centralisation du dédouanement. Actuellement 2/3 des grands groupes en bénéficient. La généralisation des télé-procédures Delt@ a constitué un levier important ⁽¹⁾. Elle incite les entreprises à demander la certification OEA, apporte son aide dans les dossiers de remboursements de droits et de taxes.

À la suite des conclusions des audits réalisés dans le cadre des PDU, la MGE étudie également des allègements de contrôles, par exemple avec les grands opérateurs importateurs de produits industriels soumis à des normes, pour simplifier les formalités à l'importation d'échantillons destinés à la prospection commerciale ou à des tests de conformité. Une base nationale des contrôles est en cours de développement qui permettra de connaître rapidement tous les contrôles effectués sur un opérateur et le développement d'un référentiel, ROSA, des opérateurs du dédouanement va permettre de mieux suivre leurs évolutions. La MGE intervient également dans les dossiers contentieux (qualification des faits) et étudie avec les entreprises les solutions pour sécuriser les opérations à venir.

(1) Il est combiné à un référentiel opérateur Rosa qui permet de connaître tous les agréments accordés à une entreprise, à un module comptable Trigo qui permet le suivi du cautionnement et à un module destiné au ciblage des contrôles. En 2009, ROSA sera interfacé avec le référentiel européen EORI.

La MGE offre par ailleurs des services relatifs aux **renseignements tarifaires contraignants (RTC)** qui peuvent porter sur l'espèce, l'origine, la valorisation d'une marchandise. Sécurisant les opérations de dédouanement pendant une durée de 6 ans en matière « d'espèce tarifaire », cette offre rencontre un vif succès : les demandes via le portail « Prodouane » de RTC du premier semestre 2008 représentent le double de celles de l'année 2007.

Cette œuvre de reconquête du dédouanement se fait aussi par des interventions auprès d'entreprises qui envisagent de délocaliser leur dédouanement, en récupérant des trafics résiduels ou nouveaux (énergies renouvelables), et en « captant » le délestage de trafic des ports du Nord de l'Europe en raison de la hausse du coût du transport et de la saturation des entrepôts. Ces efforts portent également sur l'exportation. Selon l'administration, ils seraient contrés par la compétitivité insuffisante des ports français et les mouvements sociaux qui détournent le fret vers d'autres ports européens.

La MGE estime que les actions qu'elle a menées depuis sa création se traduisent par une reconquête du dédouanement à hauteur de 1 200 millions d'euros, représentant environ 300 millions d'euros de droits et taxes supplémentaires.

b) Le statut d'opérateur économique agréé (OEA), en passe de devenir un label de qualité, doit encore convaincre les PME

En application de la législation communautaire (règlement n° 1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006), le statut d'**opérateur économique agréé** (OEA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'obtention de ce statut est assortie de simplifications en matière déclarative et de contrôles.

La mise en place de ce statut répond au souci de **ne pas pénaliser les opérateurs fiables au regard de la sûreté⁽¹⁾ de la chaîne logistique internationale et des exigences de la réglementation douanière**. À compter du **1^{er} juillet 2009**, ce statut obligera la plupart des importateurs et exportateurs communautaires à transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie, comprenant les données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ». Les OEA sont éligibles aux certificats « simplifications douanières » et/ou « sécurité/sûreté ».

Toutefois, le statut d'OEA n'exonère pas son titulaire de transmettre la **déclaration sommaire d'entrée et de sortie**, mais il offre un certain nombre de facilités en matière déclarative ou de contrôles *sécuritaires*. Il offre également des avantages en termes de formalités et de contrôles douaniers.

(1) Notamment au regard de la recrudescence du risque terroriste.

La Commission européenne s'est engagée depuis mai 2008 dans une action de *monitoring* reposant sur les 27 États membres afin de garantir l'application uniforme de la réglementation OEA. La gestion française des demandes d'octroi de statut et les conditions de réalisation des audits ont été contrôlées et jugées satisfaisantes.

Ce statut communautaire s'insère dans un cadre international (les normes SAFE) dans la perspective de faciliter les accords de *reconnaissance mutuelle* qui conditionnent en partie l'attractivité du certificat OEA auprès des entreprises.

Un accord de reconnaissance mutuelle provisoire relatif à la dispense des déclarations préalables à l'arrivée et à la sortie des marchandises est intervenu avec la Suisse et la Norvège, avec application au 1^{er} juillet 2009 (ces deux pays ayant mis en œuvre les principales dispositions sécuritaires prévues au niveau communautaire).

Des négociations préparent la signature d'un accord similaire avec Andorre et Saint-Martin.

La Turquie s'est également engagée dans le processus OEA et a sollicité une visite d'étude en Italie, Suède et Tchéquie. Aucun accord n'est envisagé à court terme.

La Commission européenne prévoit la conclusion d'un accord avec la Chine et le Japon pour le début de l'année 2010 (la douane française a participé à l'exercice d'évaluation mutuelle des législations et des pratiques avec ces deux pays). Elle confirme également l'objectif d'un accord avec les USA pour une reconnaissance mutuelle à la fin de l'année 2009.

À la fin du deuxième trimestre 2009, environ 120 certificats ont été délivrés ⁽¹⁾. 300 entreprises ont déposé une demande actuellement en traitement, ce qui est relativement peu d'autant qu'il s'agit essentiellement de grandes entreprises. Le responsable du programme reconnaît que les demandes d'informations puissent être jugées lourdes par les opérateurs et entreprises, mais qu'ils en tireront des avantages significatifs. Certaines entreprises le perçoivent désormais comme un label de qualité constituant un avantage concurrentiel ⁽²⁾. La délivrance du certificat d'OEA est conditionnée à la réalisation d'un audit douanier ⁽³⁾ approfondi dans les locaux de l'entreprise dont les conclusions peuvent aboutir à une évolution de la chaîne logistique des entreprises, donc éventuellement des coûts et des changements importants de management. **L'effort de communication auprès des opérateurs économiques doit être prolongé afin de sensibiliser les PME.**

(1) Contre trois courant 2008 – au niveau européen on compte à mi 2009 2 800 demandes et 1 400 certificats délivrés.

(2) Supply Chain Magazine – Newsletter 793.

(3) Ces audits sont réalisés par les Services d'Audit régionaux (SRA) créés au sein des directions régionales des douanes. Au premier semestre 2009, les SRA ont réalisé 551 audits agréments et conduits 257 audits en vue d'une certificat OEA.

2.– L'adaptation du dédouanement aux exigences communautaires d'automatisation passe par l'application DELT@

L'évolution des besoins en matière de dédouanement est dictée par l'harmonisation des procédures au niveau communautaire. Ainsi depuis le 1^{er} juillet 2009 les dispositifs de sécurisation de la logistique à l'exportation comme à l'importation sont entrés en vigueur. Même si une période transitoire a été accordée aux opérateurs, toutes les administrations douanières sont tenues de réaliser une analyse de risques sûreté. **Depuis le 1^{er} juillet 2009, l'immatriculation unique d'un opérateur sur l'espace européen est possible.** La mise en place de portails informatiques douaniers communs accessibles à tous les opérateurs est prévue pour le 15 février 2011, mais les spécifications fonctionnelles communes sont encore à définir. Enfin, un environnement tarifaire communautaire intégré est prévu pour le 15 février 2013.

L'application DELT@ de la DGDDI est en mesure de prendre en compte l'ensemble de ces paramètres.

a) La finalisation des derniers modules de l'application de dédouanement en ligne DELT@

Le programme DELT@ (**Dédouanement en ligne par traitement automatisé**), qui dématérialise l'ensemble de la relation entre la douane et l'entreprise, depuis la prise en charge des marchandises jusqu'à leur mise à la consommation, a permis la mise en œuvre du document administratif unique communautaire (DAU) et de la codification tarifaire communautaire TARIC. Cette application a été largement adoptée dans la chaîne logistique des opérateurs de commerce extérieur car plus de 90 % des télé-déclarations sont réalisées en mode EDI ⁽¹⁾.

Le module Delt@X des flux de fret express a connu une forte montée en charge au cours de l'année 2009 (UPS, Fedex en septembre et La poste).

Le module Delt@ Occasionnel est destiné à couvrir le segment des flux des déclarants occasionnels, non conventionnés par la douane et ne concerne que des petites quantités. Son développement est conditionné par l'évolution de la base communautaire TARIC 3.

Des études sont encore en cours pour améliorer et approfondir le croisement de données, en matière de référentiels ⁽²⁾ des infocentres et des interfaces d'échanges.

Il faut noter que le calendrier d'évolution informatique du dédouanement est aligné sur les échéances du programme communautaire @Customs appelé à

(1) *Mode d'échanges d'informations et d'interaction entre des systèmes informatiques distincts (entreprises/douanes et vice et versa).*

(2) *Rush, Rosa, Rita, Drop.*

décliner la mise en œuvre du code des douanes modernisé prévue au plus tard pour 2013 (cf. *supra*). La mise en œuvre des amendements sécuritaires (à l'import ICS et à l'export ECS) et du programme d'immatriculation communautaire des opérateurs économiques (EORI) constitue des étapes majeures qui seront suivies des processus automatisés export et import permettant la réalisation d'un dédouanement centralisé. Des expérimentations sont en cours entre les douanes françaises et espagnoles. Elles sont un préalable à l'objectif de **guichet unique national (Single Window)** prévu pour 2013 et visant la facilitation des opérations de dédouanement pour les PME.

Un module de vente en détaxe, à l'attention des particuliers et des commerçants, **Pablo**⁽¹⁾, installé en 2008 sur le site de l'aéroport de Roissy, a été généralisé en 2009 sur les principaux points de sortie du territoire national, par exemple en « frontière suisse » (aéroport de Genève et point de sortie autoroutier St Julien-du Bardonnex).

Le volume de déclarations en douane réalisées via Delt@ en 2009 est estimé à 150 000 télé-déclarations par semaine.

Le responsable du programme a par ailleurs indiqué au Rapporteur spécial que le budget prévisionnel (de 12 millions d'euros) du projet Delt@ était respecté. Pour 2009, le budget consacré DELT@ sera de 3,6 millions d'euros en dépenses d'investissement et de 4,45 millions d'euros en dépenses de fonctionnement, soit un total de **8 millions d'euros de crédits de paiements**.

La mise en œuvre de DELT@, ses revers de démarrage associés à une incertitude quant aux mutations du réseau, en relation avec la Revue générale des politiques publiques (RGPP), sont à l'origine d'une perturbation des agents qui affecte le climat social de la DGDDI.

b) Le portail ProDou@ne connaît un réel succès

Le portail Internet ProDou@ne a été lancé en juin 2005 et il rencontre un franc succès : il héberge désormais les comptes actifs d'utilisateurs de tous les secteurs en rapport avec la douane (viticulture, transport, pétroliers, opérateurs de commerce international, etc.). Il est la voie d'accès des 65 télé-services et télé-procédures offerts aux entreprises et aux opérateurs.

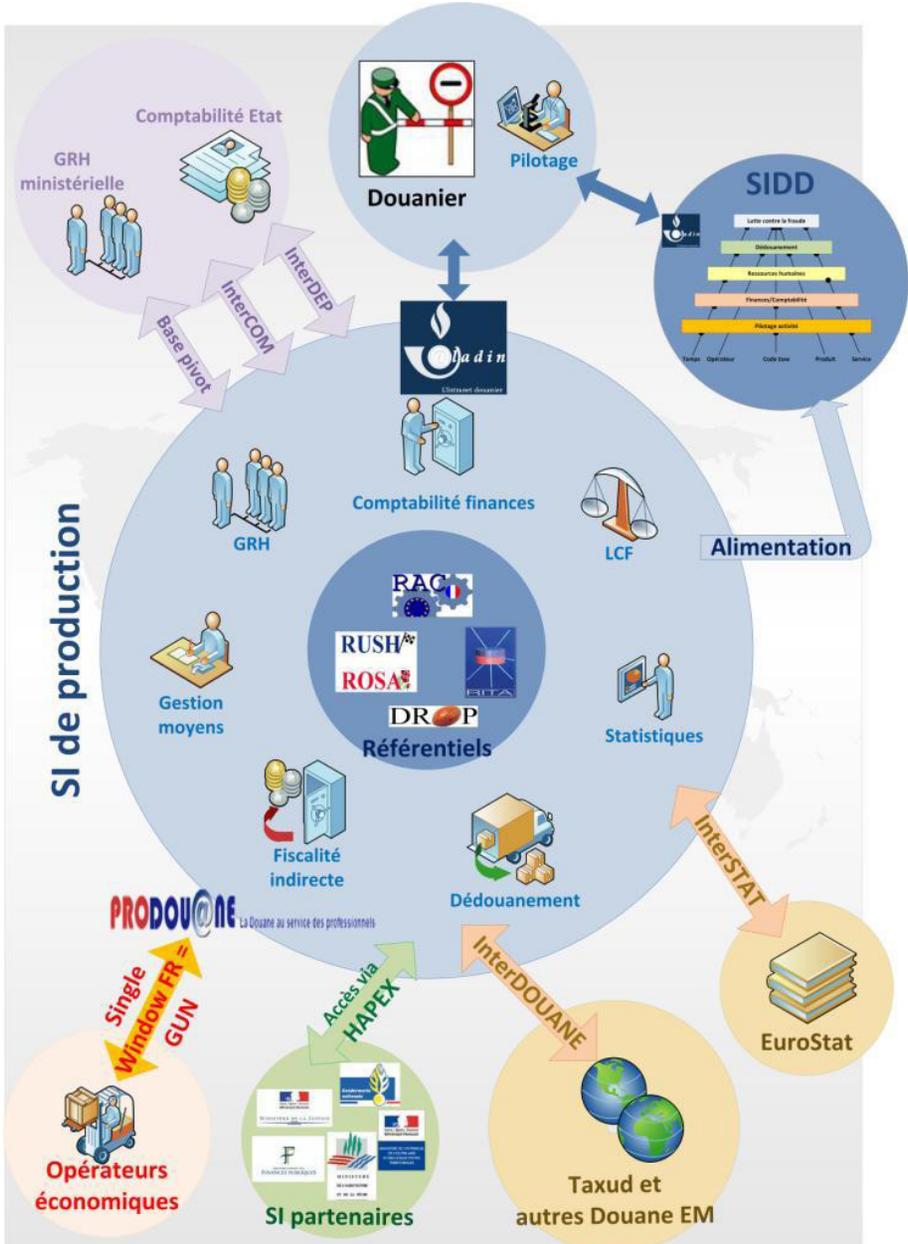
(1) Visa électronique des bordereaux de vente en détaxe par bornes de lecture optique de code-barre.

Ce portail a inventé une gestion du dédouanement et de la relation entre l'administration des douanes et les entreprises reposant sur leur commune participation. Le service étant conçu sur le principe de la modularité, notamment dans la gestion des droits applicatifs ⁽¹⁾, les entreprises peuvent opter pour un système, parmi trois, adapté à la fois à ses besoins et à son système d'information. La douane a la possibilité (par le biais du portail **Aladin**, Intranet Douanier Nouvelle Génération) de suivre les opérations en ligne faites par les opérateurs et de réagir à leurs démarches.

Le portail ProDou@ne a pour vocation d'accueillir l'ensemble des procédures dématérialisées de douane afin d'aboutir rapidement à un « guichet unique ». Le guichet EDI (Échange des données informatisées) a permis la dématérialisation de plus de 95 % des déclarations des opérateurs internationaux utilisant les télé-procédures de dédouanement Delt@ D et C.

(1) La mise en place du statut d'Opérateur ProDou@ne permet à des entreprises de gérer elles-mêmes les habilitations de leurs collaborateurs sans intervention de la douane (3 000 entreprises ont opté pour ce mode de gestion décentralisée).

Schéma directeur informatique de la DGDDI



3.– Le plan « Douane 2013 » a pris le relais du plan « Douane 2007 » (la coopération douanière européenne pour la fluidité).

Le programme « **Douane 2013** » (décision n° 624/2007 du 23 mai 2007) proroge le précédent programme communautaire « Douane 2007 » depuis janvier 2008. Il s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne et se déploie sur une période de six années (2008-2013). Il constitue un approfondissement de la démarche engagée dans le programme « Douane 2007 ». Ses objectifs sont formalisés dans un programme annuel d'actions communes périodiquement actualisé et relayé notamment par l'utilisation d'outil de formation en ligne (@-learning).

Son objectif principal est d'améliorer la coopération entre les administrations douanières européennes⁽¹⁾ afin d'aboutir à une application uniforme de la réglementation par tous les états membres afin d'éviter les distorsions de concurrence.

Le programme « Douane 2013 » permet la mise en œuvre du **code des douanes modernisé** (CDM) et de la **douane électronique**. Le code des douanes modernisé suppose que le dédouanement électronique est la règle et incorpore des réformes structurantes (les échanges d'informations électroniques, le dédouanement centralisé, le guichet unique, etc.) tout en intégrant une démarche sûreté/sécurité. Le Rapporteur spécial précise que si le code des douanes communautaire modernisé est entré en vigueur le 24 juin 2008, il sera véritablement mis en œuvre lorsque les dispositions d'application seront adoptées, au plus tard en juin 2013. Elles sont en effet conditionnées par le développement de systèmes d'information douaniers. Le code des douanes communautaire de 1992 reste d'application.

Une forte augmentation du budget communautaire a été prévue afin d'assurer le financement de nouveaux systèmes informatiques transeuropéens (TARIC⁽²⁾ et NSTI⁽³⁾). L'enveloppe financière pour l'exécution du programme, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, est fixée à **323 millions d'euros** (contre 157 millions d'euros pour le programme « Douane 2007 »). L'enveloppe informatique représente une part considérable du budget du programme communautaire, puisqu'elle s'élève à 259,6 millions d'euros. Le Rapporteur spécial regrette de ne pas connaître le montant la contribution de la DGDDI et le détail des développements informatiques.

(1) Elle concerne les 27 états membres ainsi que la Turquie, la Croatie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine et la Serbie.

(2) Tarif intégré des Communautés européennes : système informatique accessible au public, qui fournit des informations sur les taux des droits de douane et sur les règles communautaires applicables à chaque type de marchandises.

(3) Nouveau système de transit informatisé.

La DGDDI participe activement aux groupes de travail communautaires et organise régulièrement certaines de leurs manifestations ⁽¹⁾.

Elle prend également part à des échanges de fonctionnaires et à des visites de travail aux fins d'échanger de bonnes pratiques et des actions de comparaison (*benchmarking*).

- *Le projet communautaire d'informatisation du contrôle des accises a été anticipé.*

L'informatisation du contrôle des mouvements intra-communautaires de produits soumis à accises (EMCS) est l'un des principaux projets entrant dans le cadre « Douane 2013 » motivé par la fraude dans ce domaine. Ce projet repose sur la dématérialisation du document d'accompagnement administratif (DAA). Lancé en juin 2003, le déploiement du projet initialement prévu en avril 2009 au niveau de l'ensemble des États membres a été repoussé **au 1^{er} avril 2010**.

Après une première étape limitée à la capacité d'apurer des DAE (documents administratifs électroniques) au plus tard le 1^{er} janvier 2011, l'utilisation du système EMCS deviendra obligatoire pour tous les opérateurs européens.

La DGDDI a anticipé ce plan de marche puisque le déploiement national est intervenu en 2008 via le **télé-service GAMMA@** (Gestion de l'Accompagnement des Mouvements de Marchandises soumises à Accises) qui constitue la version française du projet EMCS et mis en service auprès des professionnels début avril 2009. À compter de 2010 GAMMA@ permettra également la dématérialisation des documents d'accompagnement des produits viticoles ou issus du tabac (cf. *infra*).

La DGDDI va s'efforcer de faire adhérer à GAMMA@ 30 000 opérateurs concernés en France le plus rapidement possible.

4.– Des indicateurs en extinction ?

Un seul indicateur de la performance rend désormais compte de la fluidité des échanges, mais il pourrait également s'éteindre à l'image de l'**indicateur 5.1** : *Taux de satisfaction des usagers* qui disparaît discrètement.

La création d'un nouvel indicateur de qualité pourrait être envisagée par exemple pour rendre compte de la perception par les entreprises de la lutte contre les trafics de tout genre dans leur domaine de création et de production.

(1) En 2009 : séminaire à haut niveau sur la lutte contre la contrefaçon, groupe de projet sur les sanctions douanières, groupe de projet sur le « Cash contrôl »

Il faut cependant désormais rattacher **l'indicateur 4.2 Taux d'infraction relevées sur les déclarations mises sous contrôle** (cf. supra).

Il faudrait envisager la création d'un nouvel indicateur de qualité, par exemple rendant compte de la perception par les entreprises de la lutte contre les trafics de tout genre dans leur domaine de création et de production.

Indicateur 2.1 : Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée.

	2005	2006	2007	RAP 2008	PAP 2009	PAP 2009	Cible 2011
Délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (unité : minutes/secondes)	11 mn 30s	9 mn 54s	8 mn 40s	4 mn 43s	8 mn Actualisé à 7 mn 40s	7 mn 30s	7 mn

Seul est mesuré le délai d'immobilisation imputable à l'action des services de la DGDDI.

Cet indicateur affiche une cible 2011 fixée à 7 minutes. Ce résultat rend compte de la poursuite des démarches de rationalisation du traitement des déclarations qui permettent, depuis 2003, de diminuer le temps d'immobilisation des marchandises. La mise en place progressive du système du « guichet unique » douanier européen d'ici 2012/2013, avec la transmission anticipée des données, devrait contraindre, notamment pour des raisons de compétitivité, d'atteindre la cible retenue. La portée de cet indicateur, comme celle pour l'ex indicateur lié à la satisfaction des usagers, ne sera probablement plus significative dans les prochaines années.

Toutefois, le défaut de cet indicateur, s'agissant d'une moyenne, reste de ne pas retracer la dispersion des délais d'immobilisation.

B.- UN APPUI PRONONCÉ AUX ENTREPRISES ET À CERTAINES FILIÈRES ÉCONOMIQUES

Les crédits d'intervention de la DGDDI sont tournés vers l'appui aux opérateurs français du commerce extérieur, ainsi qu'à certaines filières économiques particulières.

1.- Les Pôles d'action économique : les pédagogues de la modernisation du dédouanement

Les pôles, une fonction de diffuseur de la dématérialisation des opérations commerciales internationales.

Les Pôles d'action économique (PAE) ont été installés courant 2006 dans chaque région douanière. Ils répondent à l'objectif d'offrir aux opérateurs de commerce international, plus particulièrement les PME, un accès simplifié aux questions douanières qu'ils peuvent se poser, s'agissant du dédouanement, de la fiscalité et des contributions indirectes.

Depuis 2008, les PAE ont pour mission de soutenir les entreprises dans le passage et la maîtrise des télé-procédures de dédouanement Delt@ et de les informer sur le statut d'opérateur économique agréé (OAE). Les services régionaux d'audit (SRA), qui assurent le traitement des demandes de certificat OAE, ont été constitués en leur sein. Ils sont également chargés de leur présenter le renouvellement du réseau et de l'organisation de la DGDDI.

Les PAE ont renforcé la formation « communautaire » de leurs agents pour améliorer leurs fonctions d'**appui réglementaire** aux services de terrain, de liaison et de communication avec les partenaires économiques et de **conseil aux opérateurs**.

Enfin, les PAE s'investissent à la mise en œuvre du plan d'action européen PME (adopté en 2008).

2.– La dématérialisation d'une partie des documents des entrepositaires vitivinicoles sera engagée en 2010.

Après des années de réorganisation et de restructuration, la filière vitivinicole est suivie par 58 centres de viticulture, répartis dans les régions à forte activité viticole. Ces centres suivent et gèrent le contrôle de cette activité et de la circulation de ses produits.

Depuis 1998, les exploitations vitivinicoles sont immatriculées dans le casier viticole informatisé (CVI), application informatique maison que la DGDDI prévoit de faire évoluer rapidement vers une dématérialisation des formalités déclaratives. En application des règlements communautaires, la gestion des exploitations vitivinicoles nécessite une succession de formalités auprès de la douane. En 2008, 229 079 déclarations vitivinicoles⁽¹⁾ ont été effectuées. Celles-ci sont en baisse de presque 7 % par rapport aux données de la campagne 2007.

Les centres de viticulture sont également chargés du suivi des personnes qui produisent ou transforment les alcools, les entreposent, les commercialisent ou les expédient, etc. Elles sont identifiées par la DGDDI en tant qu'entrepositaires agréés. Les produits vitivinicoles ne peuvent être détenus que dans des entrepôts suspensifs de droits d'accises déclarés auprès de la DGDDI, et ne peuvent circuler sans un document d'accompagnement. En 2009, 9 millions de documents ont été émis. Ils pourront être dématérialisés au moyen de l'application informatique GAMMA@ en 2010.

(1) Dont 144 851 au titre de la récolte.

On rappellera que la DGDDI assure également l'encadrement des débits de boissons (environ 540 000) et des opérations de retrait des fruits et légumes (gestion de l'indemnité compensatrice de retrait (ICR) communautaire).

3.— Les mesures de soutien aux débitants de tabac.

Le soutien aux débitants de tabac représente près de 94 % des crédits de l'action n° 5 *Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale*. Il s'agit de dépenses d'intervention.

Les bureaux de tabac en France sont fortement touchés par le trafic et la contrebande de cigarettes. Leurs problèmes de sécurité sont également en augmentation (agressions). En outre, la lutte contre le tabagisme, qui demeure un élément prioritaire de la politique de santé publique, se traduisant par l'interdiction de fumer dans les lieux publics ainsi que dans les cafés, bars, restaurants a accentué la baisse leur chiffre d'affaires en éloignant les consommateurs fumeurs.

Année après année, la baisse du nombre de débits de tabac en France se confirme : En juillet 2009 on en comptait **28 650** contre 29 271 en 2008.

a) Le « contrat d'avenir » 2008-2011 en faveur des débitants de tabac

Pour compenser la perte de leur chiffre d'affaires **un contrat d'avenir** pour la période 2008-2011 a été signé le 21 décembre 2006 avec la Confédération nationale des buralistes de France. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il a succédé au contrat 2004-2007 signé le 18 décembre 2003 et complète son dispositif par une diversification des activités confiées aux buralistes et une meilleure protection.

Le contrat d'avenir confirme le *crédit d'impôt* prévu par l'article 92 de la loi de finances rectificative⁽¹⁾ pour 2006 sur les dépenses de rénovation des linéaires, des vitrines et de l'équipement informatique.

Il maintient la *remise additionnelle* jusqu'au 31 décembre 2009⁽²⁾ ainsi que la *remise compensatoire*, en étendant le bénéfice aux départements non plus seulement frontaliers, mais « en difficulté »⁽³⁾. La *remise nette* est, quant à elle, majorée d'un point à partir du 1^{er} janvier 2008. *L'indemnité de fin*

(1) article 244 quater CGI.

(2) la *remise additionnelle* va être remplacée au 1^{er} janvier 2010 par une prime forfaitaire de service public de 1 000 euros pour un chiffre d'affaires inférieur à 152 000 euros et de 500 euros pour un chiffre d'affaires entre 152 000 et 300 000 euros.

(3) Il s'agit de tous les départements où le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés de l'année précédente a connu une baisse d'au moins 5 % par rapport à 2002. Au 1^{er} janvier 2008 les départements en difficulté sont les Ardennes, l'Ariège, l'Aude, la Haute Garonne, le Gers, les Landes, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées, les Pyrénées-Orientales, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin.

d'activité⁽¹⁾ a été étendue aux petits débits de zones rurales⁽²⁾ et complétée par une *aide à la mobilité géographique* pour les débiteurs bénéficiant de l'indemnité précédente. Enfin, une dérogation au gel de création des débits de tabac a été instaurée pour tenir compte des besoins locaux liés notamment aux évolutions démographiques (12 créations sur les 8 premiers mois de 2009).

Ce second contrat d'avenir prévoit également une hausse de la rémunération des buralistes d'un point sur les cigares et cigarillos et, pour les autres produits du tabac, une progression d'un demi-point sur toute la durée du contrat, soit 0,125 point par an. À partir du 1^{er} janvier 2010, la remise nette sur les cigarettes et le tabac fine coupe passera de 6,250 % à 6,375 %, mais elle ne changera pas pour les cigares.

L'État s'est également engagé à diffuser de nouveaux services publics nationaux et territoriaux par le biais d'un **canal de paiement dématérialisé (projet « point de vente agréé » – PVA)** à travers le réseau des buralistes. Le timbre-amende suite à un contrôle de vitesse par radar automatisé comme le timbre fiscal propre au passeport biométrique peuvent être dématérialisés. **Au 1^{er} septembre 2009 7 145 buralistes étaient agréés et raccordés, soit presque 25 %.** Ce nombre semble considéré comme satisfaisant pour la couverture du territoire, mais le Rapporteur spécial souhaiterait voir l'extension de cette couverture.

Les aides prévues dans le cadre de ce contrat pour 2010 sont estimées à 148,5 millions d'euros.

b) Les autres mesures de soutien financier de l'État aux débiteurs de tabac

L'ensemble des crédits pour ces autres aides représentera environ **160,5 millions d'euros** en 2010. Également portés dans l'action n° 5, ils sont stables par rapport à 2009. Ils se décomposent de la façon suivante :

– le complément de remise, versé mensuellement aux débiteurs de tabac en fonction de la perte de chiffre d'affaires (74 millions d'euros) ;

– les montants transférés à la Caisse des dépôts et consignations au titre du régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (75,5 millions d'euros) ;

(1) En 2007, 110 indemnités de fin d'activité ont été allouées aux débiteurs de tabac pour un montant global de 6,4 millions d'euros. Le gérant d'un débit de tabac acceptant cette indemnité de fin d'activité doit démissionner sans présenter de successeur. Sur les six premiers mois de l'année 2008, 49 indemnités ont été versées pour un montant global de 3,1 millions d'euros.

(2) En 2007, l'indemnité de fin d'activité en faveur du dernier débiteur de tabac d'une commune de moins de 1 500 habitants a été versée pour cinq fermetures (pour un total de 39 048 euros). Pour le premier semestre 2008, 17 indemnités de ce type ont été allouées pour un montant global de 101 504 euros.

– les subventions visant à la sécurisation des débits de tabac (11 millions d’euros) ⁽¹⁾;

– enfin, les aides prévues par le contrat d’avenir 2008-2011 en faveur des buralistes (161,8 millions d’euros).

c) Le dispositif de secours financier – une dépense d’intervention à caractère social

Le dispositif de secours financier a remplacé en 2006 les procédures d’attribution des parts de redevance de débits de tabac de 2^{ème} et 1^{ère} classe datant de 1873 et ne bénéficie plus qu’à 13 800 fonctionnaires retraités de la DGDDI ou leurs ayants droit. En diminution régulière, cette dépense est estimée pour 2010 à 19 millions d’euros (21,3 millions d’euros en 2008).

*
* *

(1) En 2007, environ 3 500 subventions ont été accordées pour un montant de 12 millions d’euros et pour le premier semestre 2008, 1 514 subventions pour un montant de 6 millions d’euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 29 octobre 2009 à 17 heures, la commission des Finances examine les crédits des programmes Gestion financière et fiscale de l'État et du secteur public local et Facilitation et sécurisation des échanges de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.

M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial des crédits des programmes Gestion des finances publiques de l'État et du secteur public local et Facilitation et sécurisation des échanges de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Le programme 156 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local a trait à la gestion de la fiscalité, de la comptabilité des dépenses de l'État et des recettes et dépenses du secteur public local. Depuis 2008, une seule administration a été mise en place avec la direction générale des Finances publiques (DGFIP), née de la fusion de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Ce programme comprend également l'action Fiscalité des marchandises et des moyens de transport, qui dépend de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI), et qui représente un tout petit volume de recouvrements.

La fusion de l'administration centrale a été conduite « par le haut », avec une réduction de 20 % du nombre des bureaux de cette dernière. Sachant qu'une diminution de 15 % devrait avoir lieu prochainement, le nombre de fonctionnaires notamment en catégorie A ou A+ devrait normalement baisser...

L'année 2009 a également été consacrée à la mise en place des premières directions locales unifiées (DLU), départementales ou régionales. Parallèlement, le corps des administrateurs des finances publiques a été constitué par un décret du mois de février, ce qui entraîne la disparition du trésorier-payeur général, du directeur des services fiscaux et, à terme, du conservateur des hypothèques. Les premiers responsables des DLU ont été nommés. À ce jour, on décompte huit DLU, et douze, dont les responsables sont désignés, sont en cours de constitution.

Fin 2009, 264 services des impôts des particuliers (SIP) sur 528 auront fusionné les centres des impôts des particuliers et les trésoreries, cela dans les centres urbains qui en sont dotés. En zone rurale, les trésoreries se transforment en accueil unique capable de transmettre et de gérer l'ensemble des aspects du dossier fiscal d'un particulier par le biais de l'application GIAI – nouveau module de Copernic. Le nombre de trésoreries qui risquent de disparaître n'a pas encore été arrêté, mais on assiste à une diminution progressive.

Les indicateurs de l'objectif Réussir la fusion ont donc été largement satisfaits en 2009, mais le processus est quand même appelé à se poursuivre jusqu'en 2011.

Restera à organiser la fusion des statuts des agents issus de la DGI et du Trésor public mais, surtout, des règles de gestion qui conditionnent le parcours professionnel, des affectations et des mutations. Il conviendrait d'y parvenir rapidement d'autant que les élections professionnelles se profilent en 2011.

Dans ces conditions, la DGFIP va fonctionner sur la période 2009-2011 non pas avec un contrat pluriannuel de performance doté d'indicateurs comme celui de la DGDDI, mais avec un document d'orientations stratégiques (DOS), sorte de feuille de route, à usage interne avant tout, élaboré et négocié dans une perspective fédératrice – les actions de communication au sein de la DGFIP s'élèvent à 8,8 millions d'euros, ce qui n'est pas neutre, sachant surtout que l'on a fait venir des agents à Paris pour « mobiliser les troupes » en faveur d'une administration uniformisée.

Le plafond d'emplois du programme 156 diminuerait de 2 % en 2010. La direction générale des Finances publiques affiche une réduction prévisionnelle de ses effectifs de 2 432 ETPT – équivalents temps plein travaillé – pour se limiter à 121 823 ETPT.

Sur cinq ans, on observe que la catégorie C a perdu 8 285 ETPT, alors que la catégorie A + a cru sur la même période. Cela est en grande partie dû à la fusion et à la transformation de postes qu'elle a entraînée.

Avec la suppression nette de 2 432 ETPT en 2010, le programme 156 contribue à hauteur de 7,2 % à la réduction des postes inscrits dans le budget général de l'État pour 2010, alors qu'il en représente 6 % des effectifs totaux. On mesure l'importance de la réduction des effectifs.

La politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a dépassé ses objectifs, puisque le taux de non-remplacement est de l'ordre de 55 %, sinon 57 %.

Symétriquement à la diminution du nombre des ETPT, la demande de crédits de personnel pour 2010 augmente de 0,15 % : elle représente plus de 81 % du programme, avec 6 885 millions d'euros. L'impact financier de la réduction des effectifs est totalement absorbé par l'augmentation de deux points du taux de contribution au compte d'affectation spéciale Pensions.

Du fait de l'harmonisation vers le haut des corps des agents de l'ex-direction générale des Impôts et de l'ex-direction générale de la Comptabilité publique, le solde du glissement vieillesse technicité au sein de la direction générale des Finances publiques est encore excédentaire de 14,3 millions. Par contre, la mesure de garantie individuelle du pouvoir d'achat, GIPA, est appelée à bénéficier à un nombre plus élevé d'agents de la DGFIP, de l'ordre de 8,2 % des personnels. Cela traduit le vieillissement de ces personnels et démontre la nécessité d'accélérer la progressivité des carrières.

Corrélativement, la part des charges de personnel s'amointrit dans le budget du programme 156 : elle mobilise 81,6 % de ses crédits contre 85 % en 2009.

Le programme n'a pas bénéficié en 2009 d'avance de crédits au titre du plan de relance de l'économie.

Les crédits 2010 du programme, sans respecter le « zéro volume », n'exploitent pas comme le font les loyers budgétaires, qui augmentent d'environ 135 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention sont en augmentation. Les dépenses de fonctionnement baissent légèrement, sauf pour l'action Gestion financière de l'État hors fiscalité.

L'augmentation des dépenses d'investissement de la sous-action Soutien hors Copernic est fort marquée ; sa justification au premier euro laisse un peu à désirer.

Chacune des grandes actions de la filière fiscalité voit le nombre de ses agents diminuer. Les dépenses de personnel de l'action Fiscalité des PME baissent légèrement.

On peut s'étonner que les dépenses d'affranchissement continuent d'augmenter alors que les dépenses de fonctionnement informatique s'accroissent.

On observe que les ETPT chargés de fonctions « foncières » augmentent mais pas ceux du contrôle fiscal. N'y aurait-il pas dans les fonctions foncières une source de gain de productivité, grâce à la mise en place de programmes informatiques performants ?

L'action Fiscalité des particuliers traduit les effets de la fusion, puisqu'on compte désormais 500 hôtels des impôts, au lieu de 750. Le guichet fiscal unique se met progressivement en place. Au 1^{er} juillet 2009, 164 services des impôts des particuliers, SIP, avaient été créés, leur nombre devant se porter à 264 d'ici à la fin de l'année. Le nombre de trésoreries est passé de 3 083 trésoreries au 1^{er} janvier 2008, à 3 010 début 2009, avec une accentuation de leur spécialisation. De nouvelles suppressions devraient avoir lieu, au fil du départ des agents. Sept trésoreries mixtes ont été spécialisées. En outre, chaque département comptera en 2010 un pôle de recouvrement spécialisé.

Malgré les progrès de la dématérialisation, les prévisions de dépenses d'affranchissement restent soutenues. Or, en 2009, les contribuables n'ont reçu qu'un seul formulaire de déclaration d'impôt sur le revenu 2008, ce qui a permis de réaliser 1,77 million d'euros d'économies, dont un million au titre de l'affranchissement. Toutefois, la demande de crédits de fonctionnement de cette action est en baisse.

Les dépenses d'investissement, estimées à 9,8 millions d'euros, financeraient uniquement des projets informatiques relativement lourds, tels que SIRIUS-particuliers ou SIRIUS-entreprises. La possibilité d'accès sans certificat électronique a fait bondir le nombre des déclarations en ligne à 9,7 millions pour 8,5 millions de télédéclarants, ce qui génère des économies. L'objectif pour 2010 est de dix millions, soit celui déjà fixé par M. Copé quand il était en charge du Budget. Sur ces 9,7 millions, plus de 63 % ont été réalisées sans certificat. À 0,75 euro le certificat, l'économie est estimée à 2,5 millions d'euros.

Environ 4,4 millions de déclarations préremplies ont été retournées par les contribuables sans aucune modification, soit environ 12,5 % du nombre total des déclarations. En revanche, la possibilité de confirmer sa déclaration par téléphone n'a été utilisée que par moins de 5 000 contribuables.

Ce sont environ 14,7 millions de foyers qui remplissent leur déclaration en ligne ou envoient une déclaration préremplie, soit près de la moitié des foyers fiscaux.

L'action Fiscalité des marchandises et des moyens de transport ne mobilise que des ETPT, à savoir des personnels des douanes. Elle n'enregistre pas de baisse de ses effectifs. En 2008, les activités comptables et de recouvrement de 228 bureaux ont été concentrées dans 41 recettes régionales.

En ce qui concerne la performance de la filière Fiscalité, les deux indicateurs de l'objectif n° 2, qui mesurent le respect du civisme fiscal, ainsi que de l'objectif n° 3, Faciliter l'impôt, révèlent de bons résultats. On aurait pu retenir d'autres indicateurs : je pense par exemple à l'indicateur de niveau de développement des procédures dématérialisées à la DGFIP, qui révèle notamment la part des recettes de TVA, de l'impôt sur les sociétés et de taxes sur les salaires acquittées par télépaiement par des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure.

Le taux de paiement dématérialisé a enregistré une augmentation sensible en 2008, notamment pour les impôts locaux, même s'il reste des marges de progrès : la DGFIP vise 60 % de paiements dématérialisés pour 2011.

L'objectif n° 5 cherche à mesurer la maîtrise des coûts de gestion des administrations financières et leur productivité. Il traduit une dégradation des recettes fiscales, qu'il faut attribuer aux effets de la crise économique et à la généralisation des loyers budgétaires.

Les actions de la filière Gestion publique regroupent trois actions : l'action Gestion financière de l'État hors fiscalité, l'action Gestion financière du secteur public local et l'action Gestion des fonds déposés.

Malgré son rôle éminent pour l'État, le poids financier de l'action Gestion financière de l'État hors fiscalité est presque marginal au sein du programme 156 : elle ne mobilise que 7,4 % de l'ensemble des ETPT. Elle est profondément

affectée par l'évolution des différents systèmes d'information de l'État – Palier LOLF, progiciel ACCORD LOLF, programme CHORUS, projet d'urbanisation du système d'information financier de l'État – ainsi que par le futur système informatique de la paye.

Les dépenses de fonctionnement sont estimées à la baisse, à l'exception des dépenses de fonctionnement informatique relatives aux « frais de fonctionnement consacrés au déploiement des applications de dépenses », qui connaissent une augmentation significative.

L'action Gestion financière du secteur public local, qui mobilise 17,1 % des engagements de crédits et 20,9 % des ETPT du programme, est la première action de la filière Gestion publique de la nouvelle direction générale des Finances publiques. Elle mobilise 25 489 ETPT. Elle dispose de son propre programme informatique, Hélios, dont les comptes ont été clôturés fin 2007. Je m'étonne que nous voyions apparaître cette année une demande de 12,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 12,7 millions en crédits de paiement au titre d'investissements informatiques non précisés. Je vous proposerai tout à l'heure de supprimer ces crédits par voie d'amendement, afin que le Gouvernement s'explique sur cette augmentation non justifiée à ce stade.

Je pense qu'avec 1 365 agents, l'action Gestion des fonds déposés recèle un gisement de productivité.

La gestion des pensions perd son autonomie comptable et organique, le service des Pensions étant transformé en service des retraites incorporé à la DGFIP. L'objectif est la mise en place du compte individuel de retraite, le CIR, et la rationalisation de la chaîne des retraites. L'action compte 1 102 ETPT, alors que les gains espérés par le Conseil de modernisation seraient de l'ordre de 1 200, voire 1 800 ETPT.

L'action Soutien constitue une anomalie persistante en mobilisant plus de 1 000 ETPT de catégorie C, soit une augmentation de plus de 12 % des effectifs de cette catégorie, sans qu'on sache pour quelles fonctions.

La demande de crédits de fonctionnement de cette sous-action correspond à la totalité de la demande de crédits du titre 3 de l'action Soutien, avec près d'un milliard d'euros en CP, du fait de l'augmentation des investissements informatiques et des loyers budgétaires 2010.

L'action Performance de la filière Gestion publique comporte deux objectifs. L'objectif n° 6 Améliorer la qualité comptable pose la question de la certification des comptes des collectivités locales, sur laquelle il conviendra de revenir. Quant à l'objectif n° 7 de réduction des délais de paiement des dépenses publiques, il resterait stable pour les dépenses de l'État, à 28 jours, et gagnerait une demi-journée, à 7,5 jours, pour les dépenses du secteur local. J'invite l'État à respecter les délais impartis pour le contrôle.

J'en viens aux grands projets informatiques.

Le programme COPERNIC a fait l'objet de nombreux débats ici même. Alors que son coût était initialement estimé à 900 millions d'euros, la Cour des comptes l'avait évalué à 1, 8 milliard, et l'administration reconnaît désormais un coût de deux milliards d'euros.

Les dépenses de fonctionnement informatique sont donc élevées : elles sont estimées à 221 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 221,2 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses d'investissement informatique sont estimées à 107 millions d'euros en CP. Les dépenses informatiques représentent un peu plus d'un cinquième de l'ensemble des dépenses 2010 du programme 156, hors charges de personnel.

Je note que la DGFIP ne dispose pas de schéma directeur informatique : compte tenu de la variété de ses applications informatiques, il est important qu'elle se penche rapidement sur son élaboration.

En 2009, les référentiels, éléments cœur de la seconde phase du programme COPERNIC, sont en cours de déploiement dans certaines applications. Le Rapporteur spécial note que les différentes réorientations du projet COPERNIC entraînent des coûts supplémentaires, tant en termes d'études que par l'obligation de maintenir en vie des applications. Des projets Copernic restent à lancer et à financer dans l'enveloppe du programme Copernic.

À la fin du 1^{er} semestre 2009, 2 335 trésoreries fonctionnaient sous Hélios. L'objectif de la DGFIP était un déploiement quasi-total dans les 2 700 trésoreries à la fin 2009, les migrations dans de très grosses collectivités comme la Ville de Paris et par exemple des CHU importants, étant programmées courant ou fin 2010.

Le contrôle de la fraude fiscale pose le problème du passage d'une administration de service à un service de contrôle fiscal. La France, l'Union européenne et nombre d'instances internationales ont été sensibilisées au problème de la lutte contre les paradis fiscaux, l'évasion fiscale et le secret bancaire. Notre commission des Finances elle-même a consacré un rapport à la lutte contre les paradis fiscaux. Ce rapport reprend l'idée, que je soutenais moi-même depuis longtemps, de la création d'un service fiscal judiciaire composé d'agents disposant de la qualité de police judiciaire sous l'autorité du parquet. Cette proposition avait précédemment été évoquée par le ministre du Budget à l'occasion d'une de nos rencontres. Il s'inspirerait du service national de la douane judiciaire et ses deux cents officiers. L'autre solution évoquée alors par le ministre était celle d'une extension de ce service.

La création en mai 2009 de la Délégation nationale de lutte contre la fraude, avec 91 comités locaux, manifeste également la volonté du Gouvernement de renforcer la lutte contre la fraude.

La cellule de régularisation créée au sein de la DGFIP a reçu 140 demandes de régularisation, ce qui est relativement peu, au regard des 3 000 comptes en Suisse qui avaient été évoqués.

Il faudra enfin suivre le travail de la brigade créée récemment pour lutter contre les trafics dans les quartiers et qui regroupe cinquante volontaires.

Les dispositions relatives à la flagrance fiscale votées en loi de finances rectificative pour 2007 viennent de se mettre en place. Seuls onze cas de flagrance fiscale ont été recensés jusqu'à présent, ce qui témoigne de la complexité de la mise en œuvre.

Lors de son audition par la Commission, le ministre du Budget avait déclaré que « le contrôle fiscal avait été sanctuarisé et ne connaîtrait pas de pertes d'emplois ». Même si l'objectif est pratiquement atteint, un malaise persiste dans les services de contrôle fiscal, où on semble parfois privilégier la productivité au détriment de la qualité.

Le programme 302 Facilitation et sécurisation des échanges regroupe la quasi-totalité des crédits affectés à la direction générale des Douanes et des droits indirects. Le présent programme s'intéresse aux missions de surveillance, notamment à la protection de l'espace national et européen et aux missions économiques de la douane, notamment dans le domaine de la lutte contre la contrefaçon.

Ce programme a bénéficié de 3,3 millions d'euros de CP dans le cadre du plan de relance.

Le total des crédits du programme s'établit à plus d'1,5 milliard en AE et autant en CP, ce qui correspond à une augmentation infime. Les crédits de personnel représentent 66 % des crédits, en légère augmentation. Le programme mobilisera 17 129 ETPT, soit une diminution de 377 unités. Comme pour les autres programmes, c'est le personnel de catégorie C qui fait les frais de cette diminution.

La hausse des dépenses de fonctionnement est due, là aussi, à une forte augmentation des loyers budgétaires, qui passent de 7,5 à 18,8 millions d'euros. Les autres postes de fonctionnement diminuent.

Les crédits d'investissement, qui sont en hausse, sont destinés au renouvellement et à la modernisation du dispositif aéronaval – parc aérien, vedettes garde-côtes, scanners mobiles et Sycoscan du port du Havre –, à la poursuite des investissements informatiques et enfin à quelques opérations immobilières, dont deux postes douaniers en Andorre et entre la Guyane et le Brésil.

Un gros travail a été fait en matière de dédouanement, mais d'importantes marges de progression demeurent. L'accent a aussi été mis sur la lutte contre la

contrefaçon, en particulier dans le domaine de la surveillance du commerce en ligne et de la cyberdouane. Tout ce qui touche à la viticulture fonctionne correctement. L'année 2009 aura connu en revanche une diminution importante – de 40 000 ! – du nombre d'entreprises participant au commerce international.

Un programme d'intégration européenne est en cours. La France essaye de s'y adapter dans le cadre du plan Douane 2013. Je suis convaincu que nous allons rattraper notre retard. La loi de finances rectificative devrait permettre de transposer les directives en la matière.

Enfin, des dépenses d'intervention sont dédiées aux débitants de tabac, dont le nombre a continué à diminuer en 2009. Par ailleurs, 7 150 d'entre eux ont été agréés pour l'opération de dématérialisation des timbres fiscaux et timbres-amendes.

M. le président Didier Migaud. Je salue la densité et la précision de votre travail.

La Commission procède à l'examen des crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Article 35 : Crédits du budget général – État B

La Commission est saisie de l'amendement II-37-CF du Rapporteur spécial.

M. Thierry Carcenac, Rapporteur spécial. Je vous propose de supprimer des crédits en matière informatique, pour 12,6 millions d'autorisations d'engagement et 12,7 de crédits de paiement, dont on ne sait absolument pas à quoi ils correspondent. J'aimerais obtenir une explication de la part du Gouvernement.

M. le président Didier Migaud. La mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF avait déjà constaté qu'il y avait beaucoup de crédits consacrés à l'informatique et peu d'explications.

La Commission adopte cet amendement.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, elle adopte ensuite les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines ainsi modifiés.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

ARTICLE 35

État B

Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	- 12 600 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. : Expérimentations Chorus	0	0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges	0	0
Fonction publique	0	0
Entretien des bâtiments de l'État	0	0
TOTAUX	0	- 12 600 000
SOLDE	-12 600 000	

Modifier ainsi les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	0	- 12 700 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local. : Expérimentations Chorus	0	0
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	0	0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	0	0
Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges	0	0
Fonction publique	0	0
Entretien des bâtiments de l'État	0	0
TOTAUX	0	- 12 700 000
SOLDE	-12 700 000	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement propose de rejeter la demande de 12,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 millions d'euros de crédit de paiement sur le titre 5 de l'action 07 Gestion financière du secteur public local hors fiscalité du programme 156.

En effet cette somme n'est justifiée que par ces mots :

« Les crédits de titre 5 affectés à cette action correspondent aux dépenses informatiques directement rattachables à cette action. Ils seront principalement consacrés aux applications du secteur public local (produits, dépenses et comptabilité) ». Ils sont également, peut-être par erreur, présentés comme des immobilisations corporelles de l'État.

Cette action assure le recouvrement des recettes, la gestion des dépenses, la tenue de comptabilité et propose des prestations de conseil aux collectivités territoriales. Ces fonctions précédemment remplies par le Trésor public sont assumées par la filière Gestion Publique de la DGFIP.

Ces fonctions sont supportées par un programme informatique spécifique, Hélios complété par l'application Delphes et des outils de dématérialisation XéMélios. Huit années ont été nécessaires pour mener à bien l'ensemble de ce projet. Le déploiement du programme est en cours d'achèvement, et les comptes de la mission Hélios ont été clôturés fin 2007 (139 millions d'euros dont 98,35 d'investissement).

Actuellement ce programme requiert un budget de fonctionnement et sans doute quelques dépenses d'investissement. Mais ses besoins de fonctionnement informatique seront dotés en 2010 de 29,30 millions en AE et 29,6 millions en CP et suffisamment calibrés pour couvrir les « coûts récurrents » recensés les années précédentes pour la maintenance, le fonctionnement et la mise à niveau des matériels de la « galaxie » Hélios, sachant que la TMA (tierce maintenance applicative) ayant été reprise en interne à plus de 50%, les dépenses contractuelles de maintenance évolutive ont été réduites.

La demande de 12,6 millions d'euros en AE et 12,7 millions en CP pour des investissements informatiques n'a pas de raison d'être et n'est pas compréhensible au regard des éléments portés à connaissance du Rapporteur spécial y compris au travers de réponses au questionnaire budgétaire sur le programme 156.

Par ailleurs, on remarquera que cette demande est quatre fois supérieure aux besoins financiers de titre 5 de l'application Médoc qui supporte la gestion de la fiscalité des PME. Quel peut donc être le projet informatique nouveau qui solliciterait 12 millions d'euros ? Enfin, la réalisation d'un projet informatique

estimé à 12 millions d'euros suppose des délais d'études et de réalisation, donc un décalage entre les besoins en AE et en CP, ce qui n'est pas le cas, la demande de crédits AE et CP étant à 100 000 euros près identique.

Le Rapporteur spécial est consterné par l'opacité de cette demande. Lors de l'examen des précédents PAP de la mission Gestion des finances publiques et du secteur public local, il a toujours loué la transparence de la direction générale de la Comptabilité publique à l'égard de la gestion de ses dépenses informatiques (contrairement au programme Copernic de l'ex direction générale des Impôts). Il regrette que cette culture et cet état d'esprit puissent ne pas persister au sein de la filière Gestion publique.

Pour protester contre ce manque criant d'information, le Rapporteur spécial présente un amendement de suppression de ces crédits dans l'espoir d'obtenir une réponse précise quant à l'objet de cette dépense.

Dans cette proposition de suppression, il associe une critique vive à l'égard de l'action Soutien du programme 156, constamment dénoncée comme anomalie en raison de son poids financier et du manque de lisibilité de ses demandes de crédits. Pour l'année 2010, la critique porte également sur l'augmentation surprenante d'agents ETPT de catégorie C qui en gonfle les effectifs.

ANNEXE I : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le Rapporteur spécial tient à exprimer ses remerciements aux personnes qu'il a rencontrées.

I.– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public :

– 21 juillet 2009 : MM. Philippe Parini, Jean-Marc Fenet, Vincent Mazauric, Philippe Rambal et Mme Lise Billard, respectivement directeur général, adjoints au directeur général et responsable du service du budget et de la performance.

– 7 juillet 2009 : MM. Laurent Gathier et Vincent Drezet, secrétaire national du Syndicat national unifié des impôts (SNUI).

II.– Facilitation et sécurisation des échanges :

– 16 mars 2009 : présentation du dispositif et du fonctionnement d'un Scanner Mobile Spécial à la barrière de péage de Montauban- Nord en compagnie de M. René Blondot, directeur régional des douanes Midi-Pyrénées et de ses services ;

– 22 juillet 2009 : M. Jérôme Fournel, directeur général des Douanes et des droits indirects, responsable du programme Facilitation et sécurisation des échanges, et Mme H. Guillemet-Ehrburger, responsable budget et programmation, affaires financières et réseau comptable de la direction générale des Douanes et des droits indirects ;

– Le Rapporteur spécial a souhaité consulter le président et la responsable douanes de la Fédération française des entreprises de Transport et Logistique de France (TLF), mais l'audition a été annulée et TLF n'a pas répondu au questionnaire qui lui avait été transmis.